



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA  
CENTRO INTERDISCIPLINAR DE DESENVOLVIMENTO E GESTÃO SOCIAL  
MESTRADO PROFISSIONAL EM DESENVOLVIMENTO E GESTÃO SOCIAL**

**CLAUDILSON SOUZA DOS SANTOS**

**A CHAPADA DIAMANTINA: UMA EXPERIÊNCIA ARLEQUINIANA DE  
DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO BRASIL**

Salvador  
2014

**CLAUDILSON SOUZA DOS SANTOS**

**A CHAPADA DIAMANTINA: UMA EXPERIÊNCIA ARLEQUINIANA DE  
DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO BRASIL**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Multidisciplinar e Profissional em Desenvolvimento e Gestão Social do Centro Interdisciplinar em Desenvolvimento e Gestão Social da Universidade Federal da Bahia como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento e Gestão Social

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dra. Rosana Boullosa

Salvador  
2014

Escola de Administração - UFBA

S237 Santos, Claudilson Souza dos.

A Chapada Diamantina: uma experiência arlequiniana de desenvolvimento territorial no Brasil / Claudilson Souza dos Santos. – 2014.

160 f.

Orientadora: Profa. Dra. Rosana Boullosa.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2014.

1. Desenvolvimento regional – Diamantina, Chapada (BA).  
2. Identidade social – Diamantina, Chapada (BA). 3. Políticas públicas.  
4. Desenvolvimento econômico – Aspectos sociais. I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração. II. Título.

CDD – 338.98142

**A CHAPADA DIAMANTINA: UMA EXPERIÊNCIA ARLEQUINIANA DE  
DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO BRASIL**

**CLAUDILSON SOUZA DOS SANTOS**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Multidisciplinar e Profissional em Desenvolvimento e Gestão Social do Centro Interdisciplinar em Desenvolvimento e Gestão Social da Universidade Federal da Bahia como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento e Gestão Social.

Aprovada em \_\_\_\_/\_\_\_\_/2014

---

Presidente: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup> Rosana Boullosa – Orientadora (UFBA)

---

Membro: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Elizabete Matos Ribeiro – UFBA

---

Membro: Prof. Dr. Edgilson Tavares de Araújo – UFRB

---

Membro: Prof. Dr. Marco Cremaschi – Università UAUV Di Venezia – Itália

Salvador, 24 de abril de 2014

Dedico este trabalho à todos aqueles que torceram e me incentivaram durante toda a realização do Mestrado, acreditando que a conquista chegaria, especialmente aos meus pais que me ensinaram princípios de caráter, sinceridade, honestidade e dedicação em tudo o que me coloco a fazer.

## AGRADECIMENTOS

Este trabalho é fruto da realização de um sonho que passou a ser compartilhado com outras pessoas, às quais também fazem parte dele, vez que participaram direta ou indiretamente da sua construção, quer nos momentos de escrita, quer nos momentos das aulas do Mestrado ou na Residência Social, à todos, os meus maiores agradecimentos.

Aos meus pais: Sivaldino Ferreira dos Santos (*in memoriam*), e Maria Laly de Souza, que nos gestos mais simples, me ensinaram todos os valiosos e inesquecíveis princípios da vida, me incentivando e apoiando em tudo, com a crença no alcance do meu sucesso.

À minha família, que sempre acreditou em mim, respeitando todos os meus momentos, enquanto estudante e pesquisador.

À minha esposa Alessandra, que esteve sempre ao meu lado, me encorajando sempre com seu amor e dedicação, e às minhas filhas Thaynara Gabriele e Maria Clara, pela compreensão das ausências em suas vidas, mas tendo a certeza de que estava sempre ao seu lado.

Aos amigos que compreenderam e respeitaram os momentos de estudo, privando-os do convívio comigo em alguns momentos.

Aos colegas do Mestrado, que fizeram de nossos encontros momentos inesquecíveis de aprendizado, de felicidade e de construção de fortes laços de amizade.

À todos os meus colegas de trabalho, pelo apoio em todos os momentos, em especial à Janara Luiza, que soube conduzir como ninguém todas as ações na Secretaria Municipal de Educação.

À todo o pessoal que me recebeu para a realização da Residência Social na SDT: Patrícia Rejane e no CONSAD Extremo Oeste Catarinense, Elisiane Andreolla, em especial a Silvio Diehl, pela confiança, vivência e acima de tudo pelo aprendizado.

Aos atores do Colegiado Territorial da Chapada Diamantina, que se dedicam na luta para promoção do desenvolvimento do nosso Território.

À todos os professores que partilharam seus saberes, em especial à professora Rosana Boullosa, orientadora incansável que me apoiou em todos os momentos dessa caminhada.

SANTOS, Claudilson Souza dos. A Chapada Diamantina: Uma experiência Arlequiniana de Desenvolvimento Territorial no Brasil. 160 fls. 2014. (Dissertação Mestrado). Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão Social – CIAGS. Universidade Federal da Bahia – UFBA, Salvador, 2014.

## RESUMO

A presente dissertação trata-se de uma reflexão sobre a política de território na Chapada Diamantina, proposta pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial - SDT e pelo Governo da Bahia, problematizando as aprendizagens construídas no processo de implantação e de desenvolvimento territorial. Tem como objetivo central, compreender o processo de implementação da política de desenvolvimento territorial, a fim de identificar seus limites, avanços e perspectivas, no propósito de analisar quais aprendizagens têm sido construídas para o desenvolvimento da Chapada Diamantina, a partir da política de território. Para tanto, os caminhos metodológicos partiram do princípio de que a ciência seja construída com apreensão e interpretação inseridas na realidade do sujeito e do objeto, com base no método da abdução, vivenciando experiências realizadas durante os diversos encontros, nos mais diversos espaços-tempos, promovidos pelas entidades visitadas-acompanhadas, inclusive no processo de imersão na Residência Social: Colegiado Territorial da Chapada Diamantina, SDT, CONSAD Extremo Oeste. No desenvolvimento da pesquisa, apresenta-se o processo histórico e conceitual do que é compreendido como território. Traz ainda, reflexões acerca das correntes do desenvolvimento, buscando o entendimento da proposta de desenvolvimento territorial na Chapada Diamantina e por fim, analisa, de modo geral e específico, todos os elementos que compõem o desenvolvimento da Chapada Diamantina, a partir da política territorial.

**Palavras – Chave:** Território. Chapada Diamantina. Desenvolvimento Territorial. Política Territorial

SANTOS, Claudilson Souza dos. Chapada Diamantina: Na Arlequiniana experience in Territorial Development in Brazil. 160 fls. (Master Thesis). Interdisciplinary Centre for Social Development and Management - CIAGS. Federal University of Bahia-UFBA, Salvador, 2014.

### **ABSTRACT**

This dissertation it is a reflection on the politics of territory in the Chapada Diamantina, proposed by the Department of Territorial Development - SDT and the Government of Bahia, discussing learnings built in deployment and territorial development. Has as its central objective , understand the process of implementation of the regional development policy in order to identify their limits, advances and perspectives in order to analyze which learning have been built for the development of Chapada Diamantina, from the planning policy. For both, the methodological ways departed from the principle that science is built with apprehension and interpretation placed on the reality of the subject and the object, based on the method of abduction, living experiences during the various meetings in various space-times, promoted by entities toured together, including the process of immersion in Social Housing: Territorial Collegiate of the Chapada Diamantina, SDT, CONSAD Far West. In developing the survey, presents the historical and conceptual process that is understood as a territory. Also brings reflections on the current development, seeking understanding of the proposed spatial development in the Chapada Diamantina and finally, analyzes, generally and specifically, all the elements that make up the development of the Chapada Diamantina, from territorial politics.

**Key – words:** Territory. Chapada Diamantina. Territorial Development. Territorial Policy.



## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Objetivos e Coleta de Dados da Pesquisa.....	18
Quadro 2 – Concepções sobre Território.....	37
Quadro 3 - Condicionalidades para reconhecimento dos Territórios Rurais - SDT....	71
Quadro 4 - Composição das Câmaras Técnicas- Colegiado Territorial da Chapada Diamantina.....	111

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Municípios que integram o Território da Chapada Diamantina com o número de populações, 2000 – 2010 .....	91
Tabela 2 - População residente, total, urbana, rural, com indicação da área total e densidade demográfica dos municípios – 2010. ....	92
Tabela 3 - PIB/PIB Per Capita dos Municípios da Chapada Diamantina – 2011.....	94
Tabela 4 - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – Municípios do Território Chapada Diamantina – 2010 .....	96

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Mapa dos Territórios Rurais – Brasil .....	71
Figura 2 - Territórios de Cidadania no Brasil .....	73
Figura 3 - Territórios de Identidade a partir do governo da Bahia .....	80
Figura 4 - Território da Chapada Diamantina.....	88
Figura 5 - Foto da Chapada Diamantina.....	89
Figura 6 - Mapa de IDHM dos Municípios da Chapada Diamantina – 2010.....	97
Figura 7 - Mapa dos Circuitos Turísticos da Chapada Diamantina .....	103
Figura 8 - Território da Cidadania da Chapada Diamantina .....	106
Figura 9 - Estrutura do Colegiado Territorial da Chapada Diamantina – CODETER .....	110

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
<b>2. TERRITÓRIO COMO CATEGORIA DE ANÁLISE E INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO .....</b>	<b>25</b>
2.1 O TERRITÓRIO COMO CATEGORIA DE ANÁLISE .....	25
2.1.1 A dimensão do poder ampliando o conceito de território .....	28
2.1.2 Novos Discursos para além do território.....	29
2.1.3 As variações do conceito de território: territorialidade, multiterritorialidade .....	33
2.1.4 A dimensão da dominação ampliando o conceito de território; .....	35
2.2 O TERRITÓRIO COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO .....	39
2.3 PROBLEMATIZANDO O CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO .....	43
2.3.1 O desenvolvimento pela via do crescimento econômico. ....	43
2.3.2 Desenvolvimento pela via social. ....	46
2.4 PROBLEMATIZAÇÃO DO CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL .....	51
2.4.1 Desenvolvimento Territorial, Descentralização e Gestão Social .....	52
<b>3. TERRITÓRIO COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO: DO BRASIL À CHAPADA DIAMANTINA.....</b>	<b>64</b>
3.1 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO ATIVADOS PELO MDA: A CRIAÇÃO DA SDT E DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL .....	66
3.1.1 O desenho dos Territórios Rurais.....	68
3.1.2 O Desenho dos Territórios de Cidadania .....	72
3.1.3 O Desenho territorial nos estados federativos.....	74
3.2 A DIMENSÃO TERRITORIAL DOS ESTADOS A PARTIR DO PPA: O CASO BAIANO DOS TERRITÓRIOS DE IDENTIDADE .....	78
3.2.1 A Política de Desenvolvimento Territorial adotada pelo Governo da Bahia .....	79
3.2.2 Instrumentos de Planejamento e Gestão Territorial Adotados pelo Governo da Bahia .....	81
<b>4. A CHAPADA DIAMANTINA E SEUS MÚLTIPLOS RECORTES TERRITORIAIS .....</b>	<b>87</b>
4.1 ASPECTOS GEOGRÁFICOS, HISTÓRICOS E SOCIOECONÔMICOS DO TERRITÓRIO DA CHAPADA DIAMANTINA.....	87
4.1.2 Sua população .....	90

4.1.3 Desenvolvimento Sócio Econômico .....	93
4.2 A CHAPADA COMO TERRITÓRIO TURÍSTICO .....	99
4.3 A CHAPADA DIAMANTINA ENQUANTO TERRITÓRIO RURAL .....	105
4.4 A CHAPADA DIAMANTINA ENQUANTO TERRITÓRIO DE CIDADANIA.....	105
4.5 A CHAPADA DIAMANTINA ENQUANTO TERRITÓRIO DE IDENTIDADE.....	106
<b>5. GESTÃO COMPARTILHADA DOS DIFERENTES RECORTES TERRITORIAIS NA CHAPADA DIAMANTINA.....</b>	<b>109</b>
5.1 ADAPTAÇÃO AOS ASPECTOS A PARTIR DA GESTÃO COLEGIADA .....	109
5.2 A ADAPTAÇÃO INTERPRETATIVA FRENTE A MULTIATIVAÇÃO TERRITORIAL.....	112
5.3 A ADAPTAÇÃO PERCEPTIVA FRENTE ÀS EXIGÊNCIAS DE MOBILIZAÇÃO DOS ATORES.....	116
5.4 A ADAPTAÇÃO PERCEPTIVA FRENTE ÀS DEMANDAS DA NÃO PARTIDARIZAÇÃO.....	121
5.5 A ADAPTAÇÃO PERCEPTIVA FRENTE ÀS EXIGÊNCIAS DE PARTICIPAÇÃO OU NÃO DOS ATORES.....	124
5.6 A ADAPTAÇÃO PERCEPTIVA FRENTE À COMPLEXIDADE DA IDENTIDADE .....	127
5.7 A ADAPTAÇÃO PERCEPTIVA FRENTE À CONTINUIDADE DE NOVAS DEMANDAS DE INOVAÇÃO NA GESTÃO DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL.....	128
<b>6. CONSIDERAÇÕES FINAIS: NATUREZA E FRONTEIRAS DA JUSTAPOSIÇÃO TERRITORIAL .....</b>	<b>135</b>
6.1 IMPLANTAÇÃO DA POLÍTICA TERRITORIAL NO SENTIDO <i>TOP DOWN</i> ;....	136
6.2 DESARTICULAÇÃO DOS ENTES FEDERATIVOS E DOS ORGANISMOS DO ESTADO.....	137
6.3 FORTE PRESENÇA DA POLÍTICA PARTIDÁRIA.....	138
6.4 INEXISTÊNCIA DE FORMAÇÃO POLÍTICA PARA OS ATORES SOCIAIS.....	139
6.5 O ENVOLVIMENTO DOS GESTORES PÚBLICOS LOCAIS .....	140
6.6 DISTÂNCIAS E APROXIMAÇÕES NO CONTEXTO DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NA CHAPADA DIAMANTINA E NO EXTREMO OESTE CATARINENSE.....	142
6.7 AFINAL, O QUE MUDOU MESMO COM A IMPLANTAÇÃO DA POLÍTICA TERRITORIAL NA CHAPADA DIAMANTINA? .....	146

6.8 PERSPECTIVAS E ANSEIOS PARA O DESENVOLVIMENTO DA CHAPADA DIAMANTINA .....	147
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>151</b>
<b>Apêndice</b> .....	<b>157</b>

## 1. INTRODUÇÃO

Nos últimos tempos, tem se intensificado as discussões voltadas para a promoção do desenvolvimento territorial no Brasil, processo este que tem evidenciado a necessidade de implementação de políticas públicas que possam viabilizar a concretização dos resultados dessas discussões. Desse modo, o tema em questão tem conseguido mobilizar diversos atores que se dedicam ora a seus estudos, ora a sua implementação, enquanto instrumento para a conquista do desenvolvimento local.

Nesse sentido, tem-se buscado o reforço em estudos sobre território sob o olhar das mais diversas ciências, tais como, geografia, sociologia, economia e antropologia, centrados nos conceitos de território e territorialidade, acirrando os debates, pesquisas e publicações sobre a temática.

O presente trabalho faz um recorte inicial, historicizando o conceito de território a partir da sinalização de Perico (2009), relacionando-o à sua origem no contexto histórico da unificação alemã, associado à institucionalização da geografia como disciplina nas universidades européias, em 1870. Segundo o autor, o ponto de partida foi a compreensão proposta por Friedrich Ratzel (1844 - 1904), que propunha a divisão da geografia em três grandes campos de investigação: geografia política, biogeografia e antropogeografia. Para ele, por meio da geografia humana poder-se-ia compreender as influências das circunstâncias naturais sobre a humanidade, o que resultaria na elaboração dos conceitos-chave de território e de espaço vital, para, mais tarde, reelaborar o próprio conceito de território, definindo-o como a conjugação de um povo (vivo) e de uma terra (estática).

Depois de Ratzel, outros estudiosos se dedicaram à questão conceitual do território, enquanto aproximação com o espaço; dentre eles, o filósofo francês Henri Lefebvre que nos anos 70, concentrou sua atenção sobre o conceito de espaço, afirmando que o espaço social é compreendido como o produto das relações de produção e reprodução, mas, ao mesmo tempo, como o suporte para que estas relações aconteçam. Para ele, o modo de produção vigente em cada sociedade é determinante para a produção do espaço. Anos mais tarde, Milton Santos propôs o conceito de espaço geográfico, afirmando que o mesmo poderia ser analisado “a partir das categorias de paisagem, configuração territorial [ou configuração espacial], divisão territorial do trabalho, espaço produzido ou produtivo, rugosidades e formas-

conteúdo” (SANTOS, 1996, p. 22 *apud* ANDREOLLA, 2011 p. 20), acrescentando ainda mais, os estudos sobre território, e despertando em outros autores, idéias sobre a compreensão da geografia, na tentativa de aproximá-la de outros campos do conhecimento.

Na superação de entender o território apenas como espaço físico geográfico, outras correntes apresentam idéias colocando este (território) como espaço modificado pelo trabalho e que revela relações de poder, conforme defende Lefebvre (1978), *apud* Saquet, (2010), e Raffestin (1993), que também o sinaliza como cena do poder e o lugar de todas as relações, ao argumentar que cada sociedade organiza seu espaço combinando elementos e, desta maneira, modela seu território, através da energia, da informação, de códigos, de estratégias, de objetivos e da comunicação, de forma relacional e multidimensional, por meio das relações sociais da vida de cada dia, idéias que passam a reconstruir o conceito de território ao longo dos tempos.

Dessa maneira, o conceito de território vai aos poucos consolidando diferentes dimensões de análises, como, por exemplo, o poder com suas relações de dominação e exclusão. Assim, supera-se também a compreensão de território como conceito político-administrativo, limitado às fronteiras e tendo o estado como única fonte de poder no controle espacial.

Ampliando ainda o conceito de território, outras abordagens têm sido atribuídas para sua definição. Dentre elas a territorialidade, a qual designa a qualidade que o território ganha de acordo com a sua utilização ou apreensão pelo ser humano, a partir da análise de processos econômicos, políticos e culturais que se territorializa no tempo e no espaço, o que suscita compreender o território com outras possibilidades de constituição de outras territorialidades, com base em dimensões até então não experimentadas (SAQUET, 2009).

Compreendendo essas dimensões em torno do território e de seus usos, mais recentemente, este tem sido também adotado, como instrumento de planejamento e gestão, por meio da implantação da política de desenvolvimento territorial, a exemplo do que se tem visto no Brasil, a partir do contexto de criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT, ligada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, em meados de 2003.

Ao relacionar a compreensão de território como instrumento de gestão, operacionalizado pela tomada de decisão dos atores sociais, econômicos e



institucionais de um determinado âmbito espacial, como pontua Dallabrida (2011), carece de definição de estratégias de desenvolvimento, e, requer o enfrentamento das relações de poder existentes ou a existir.

Outros autores também sinalizam o território enquanto unidade de planejamento e gestão das políticas públicas, como revela Maia de Castro (2006, *apud* Perafán 2007), ao anunciar que o território é pensado como uma unidade de planejamento e gestão; agora, obviamente, como se está falando de um espaço socialmente construído, das relações históricas, sociais e culturais, ele tem uma dinâmica própria, e assume um status de agente.

Diante do exposto, ao conceituar o território e compreendendo seus usos e formas, na perspectiva de discuti-lo como elemento da política de desenvolvimento territorial, cabem reflexões acerca do próprio desenvolvimento, de modo a definir o modelo que atenda a demanda da sociedade, no âmbito do território ao qual está inserida.

Nesse sentido, este trabalho entende que o debate sobre desenvolvimento é bastante rico, e, de certa forma, divergente, muitas vezes marcado pela dualidade entre duas grandes correntes: desenvolvimento numa perspectiva social e outra no crescimento econômico, as quais são aqui discutidas à luz de estudiosos como Milone (1998), Sandroni (1994), Furtado (2000), Amartya Sen (2000), Sachs (1993), entre outros, que contribuíram para o acirramento do debate.

Com vistas ao enriquecimento da discussão em torno do desenvolvimento, as duas correntes são aqui explicitadas, com o propósito de, ao final, tomar um caminho que mais se aproxime do desejo de promover o desenvolvimento territorial endógeno.

A partir de então, a relação entre território e desenvolvimento se aproxima cada vez mais, emergindo assim, diversas discussões em torno do desenvolvimento territorial, o qual é passível de problematizações, também tratadas neste trabalho, a fim de compreender os processos implementados no Brasil, identificando seus avanços e limites, que, embora seja esta uma política de desenvolvimento “inovadora”, ainda é rechaçada de limitações diversas, vez que, no seu bojo, há muito que se ajustar, construir, efetivar, para que de fato se construa uma proposta de desenvolvimento que atenda às demandas da sociedade.

Nesse propósito, um dos objetos iniciais do presente estudo, é a análise da política de desenvolvimento territorial proposta no Brasil pela SDT, a qual ganha

amplitude como política de Estado, a partir do Governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, por intermédio do Ministério do Desenvolvimento Agrário, mais especificamente com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT, por meio do Decreto nº 5.033, de 5 de abril de 2004 (BRASIL, 2004).

Para a configuração do Território de Identidade, o MDA adotou o conceito de território, como espaço físico, definido em termos geográficos, no geral contínuo, incluindo a cidade e o campo, caracterizados por critérios multidimensionais – entre eles meio ambiente, economia, sociedade, cultura, política, instituições e a população, com grupos sociais relativamente distintos e que se relacionam interna e externamente via processos específicos, onde é possível distinguir elementos indicativos da identidade e coesão social, cultural e territorial (MDA, 2005).

Metodologicamente, a identificação dos territórios rurais, de acordo com a definição da SDT, tem por base “(...) microrregiões geográficas que apresentam densidade demográfica menor que 90 habitantes/km<sup>2</sup> e população média por município de até 50.000 habitantes”, tais parâmetros, para a ação do Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais da SDT, levam em conta ainda, a concentração de agricultores, familiares de famílias assentadas pelo programa de reforma agrária e a concentração de famílias de trabalhadores assentados (PERICO, 2009).

Aliada à implementação da política de desenvolvimento territorial proposta pela SDT, o Governo da Bahia, transcorrendo o seu contexto sócio-político entre 2004 a 2007, também adota o recorte territorial como elemento para discutir e planejar a política pública estadual a partir dos territórios de identidade, sendo esta também, uma das questões aqui analisadas, no contexto da Chapada Diamantina.

A partir de então, seguindo a base de recorte de desenvolvimento territorial do MDA/SDT, a Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia – SEPLAN relacionou sua política de desenvolvimento, àquela proposta pela SDT, configurando-se nos Territórios de Identidade, com o objetivo de identificar prioridades temáticas definidas a partir da realidade local, possibilitando o desenvolvimento equilibrado e sustentável entre as regiões (SEPLAN, 2013), o que será aqui, analisada no contexto da Chapada Diamantina.

O Território da Chapada Diamantina, formalmente representado pelo Conselho de Desenvolvimento do Território da Chapada Diamantina – CODETER, constituído sob a forma jurídica de associação civil sem fins lucrativos, de interesse

público, conforme consta no seu Estatuto, com sede no município de Seabra – Bahia, aqui também é adotado como objeto de estudo, de forma contextualizada à política de desenvolvimento territorial, como delinea a proposta da SDT e do Governo da Bahia, através da SEPLAN.

Com isso, a Chapada Diamantina passou a contar com desenhos de três ou mais territórios: território rural, território da cidadania e território de identidade, cujos instrumentos e metodologias muitas vezes confundem os atores sociais que em certos momentos não sabem a quem atender. Daí, a escolha do título deste trabalho, numa alusão ao personagem da arte Arlequim, senhor de dois amos, que vivia em conflito para atender distintamente seus amos.

Como pressupostos metodológicos para nortear a realização da pesquisa, tomou-se por base a sociologia pragmaticista defendida por Peirce (1944) a partir das ideias de Dewey, cuja inferência do método perpassa pela abdução do objeto de estudo. Desse modo, o contexto central da pesquisa que resulta na elaboração dessa dissertação procura romper o tradicionalismo científico e dos métodos até então explorados, a partir da investigação da realidade e das experiências vivenciadas, na perspectiva de que o conhecimento seja construído não só individual, mas coletivamente, a partir das experiências, cujos significados e conhecimentos produzam material de pesquisa lícito.

A escolha é então, a de fazer “ciência como coisa viva e não como mera definição abstrata”, noção básica das ideias de Peirce (1944) *apud* Ferrara, (1986, p. 1), superando dessa forma, o rigor científico até então disseminado, na esperança de “produzir uma ideia nova capaz de reverter a rotina de normas, crenças e hábitos de conduta automatizada” (FERRARA, 1986, p. 2).

Nesse sentido, os caminhos metodológicos trilhados para a consecução dessa pesquisa partiram do princípio de que a ciência seja construída com apreensão e interpretação inseridas na realidade do sujeito e do objeto, com base no método que parte da abdução, vivenciando experiências contextualmente. Neste caso, este pesquisador, se apresenta também como ator social no território social estudado, ocupando posição representativa do poder público a partir da Secretaria Municipal de Educação de Seabra – Bahia, que movido pelas inquietações que circulam o contexto da implantação da política de desenvolvimento territorial na Chapada Diamantina, definiu como objetivo central da pesquisa, analisar quais aprendizagens têm sido construídas para o desenvolvimento da Chapada

Diamantina, a partir da política de território proposta pelo Governo Brasileiro e pelo Governo da Bahia. Desse modo, os objetivos da pesquisa estão delineados conforme descrição a seguir, cujos instrumentos são evidenciados no sentido da sua consecução.

**Quadro 1 – OBJETIVOS E COLETA DE DADOS DA PESQUISA**

Nº	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	INSTRUMENTOS DE COLETA DE DADOS
01	Problematizar o processo de implantação da política territorial na Chapada Diamantina a partir da SDT e do Governo da Bahia;	Roteiro de entrevista;
02	Analisar a experiência de desenvolvimento territorial do CONSAD Extremo Oeste Catarinense;	Roteiro de observação, plano de trabalho e roteiro de entrevista;
03	Identificar junto aos multiatores do colegiado territorial da Chapada Diamantina, os limites e avanços da política territorial implantada nesse contexto;	Roteiro de entrevista.

Fonte: Elaboração própria, 2014.

Os instrumentos que subsidiaram este estudo partem de roteiros de entrevistas compostos de questões abertas direcionadas aos atores do território; roteiro de observação e plano de trabalho, elementos norteadores para a realização das atividades durante a Residência Social, além de observações livres realizadas nos eventos promovidos pelas instituições pesquisadas/vivenciadas.

Com esse suporte teórico metodológico, o contexto central da pesquisa foi definido para o Colegiado de Desenvolvimento Territorial da Chapada Diamantina, Estado da Bahia, no propósito geral de compreender como se deu a implantação da política de desenvolvimento territorial, proposta pelo MDA/SDT, adotada posteriormente pelo Governo da Bahia, que tomou o recorte territorial como instrumento de planejamento das políticas públicas estaduais.

Entretanto, o processo de pesquisa deste trabalho ocorreu em três espaços/organizações: o primeiro na Chapada Diamantina, Estado da Bahia, onde está instalado o Colegiado de Desenvolvimento Territorial, compreendendo todos os seus demais espaços de atuação; o segundo na Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT, na cidade de Brasília-DF; e o terceiro no Consórcio Intermunicipal de Sanidade e Atenção à Agropecuária e Desenvolvimento Local – CONSAD Extremo Oeste de Santa Catarina, região composta por 19 municípios, nos quais

desenvolveu-se diversas atividades de observação, entrevistas e pesquisas bibliográficas e documental, para preencher as informações acerca da temática sobre desenvolvimento territorial.

No Território da Chapada Diamantina, o processo de pesquisa, apresentou-se desde o início com uma complexidade temporal e espacial peculiar, haja vista que estes elementos não poderiam ser definidos, por si só, pelo pesquisador, uma vez que, dependiam de agendamentos por parte do Colegiado de Desenvolvimento Territorial, para compor a arena social que se estabelece em torno da política de desenvolvimento territorial na Chapada Diamantina.

Nesse sentido, as pesquisas ocorreram de forma centralizada, nos diversos encontros territoriais promovidos pelo Colegiado de Desenvolvimento Territorial da Chapada Diamantina, realizados em Seabra, Lençóis, Andaraí, Irecê e Mucugê. Assim, o processo de pesquisa no Território da Chapada Diamantina, durou aproximadamente 11 meses, a partir da agenda de eventos promovidos e realizados pelo Colegiado de Desenvolvimento Territorial, ou conjuntamente com outras organizações como o SEBRAE, UMCD, SEMA, SEC-BA, dentre outras instituições que neste período, promoveram atividades que envolviam ações que visam ao desenvolvimento territorial da Chapada Diamantina. Nestes espaços, o objetivo principal do pesquisador foi de observação, coleta de depoimentos e opiniões acerca das temáticas discutidas em cada evento/atividade.

As entrevistas foram realizadas nos mais diversos espaços, onde os atores se encontravam, as quais não contaram com uma determinação por parte do pesquisador, mas sim do entrevistado, respeitando o tempo-espço de cada um. Este processo, embora contasse com o apoio incondicional dos atores entrevistados, ocupou muito tempo em função da incompatibilidade de agenda por parte dos entrevistados, face às suas atividades profissionais.

A pergunta norteadora da pesquisa sobre “em que medida a política de território tem contribuído para o desenvolvimento da Chapada Diamantina”, suscitou o levantamento de inquietações sinalizadas inicialmente na pesquisa, as quais, de alguma forma orientam o processo a ser percorrido.

1. O processo de implantação da política de desenvolvimento territorial na Chapada Diamantina não foi conduzido eficientemente nas etapas de comunicação, mobilização e construção da gestão social, o que acabou

por se constituir numa arena frouxa, diante da ausência de inúmeras representações;

2. A política de desenvolvimento territorial não foi explicada a contento para os atores sociais do território, o que contribuiu para seu afastamento e inibindo a participação de outros atores;
3. O contexto histórico da política local, arraigada nos mais variados atores sociais presentes na Chapada Diamantina, tem sido um dos entraves para a implantação e o desenvolvimento da política de território na Chapada Diamantina, e, portanto, não tem conseguido exercer com todo o potencial, um pacto de forças para o desenvolvimento territorial;
4. A política de desenvolvimento territorial implementada na Chapada Diamantina, não conseguiu manter a articulação conjunta das entidades públicas, privadas e da sociedade civil representativas dos diferentes segmentos da sociedade regional, porque o capital social local não foi suficientemente problematizado pelo próprio modelo, até pela falta de tradição de gestão social nesse território.

Com o propósito de responder às inquietações iniciais e atender aos objetivos específicos deste trabalho, definiu-se alguns instrumentos que subsidiariam a pesquisa como um todo. Dentre eles, roteiros de entrevistas, compostos de questões abertas direcionadas aos atores do território; roteiro de observação e plano de trabalho, elementos norteadores para a realização das atividades durante a Residência Social, além de observações livres realizadas nos eventos promovidos pelas instituições pesquisadas/vivenciadas, elementos que compõem os instrumentos e atividades desenvolvidas em torno da pesquisa:

1. Análise Bibliográfica e Documental, desenvolvida a partir das referências disponíveis, tanto em meio físico quanto em meio digital, por meio de consulta e compreensão da literatura relacionada ao objeto em estudo.
2. Entrevista semiestruturada, cuja técnica permitiu lançar mão de questões fechadas, mas com possibilidade de inserção de outros questionamentos para aprofundar a compreensão e o contexto ideológico dos entrevistados;

3. Observação Participante, vez que o pesquisador é também um ator social no contexto do objeto pesquisado, momento em que exigiu grande esforço na atuação, como sujeito pesquisador/pesquisado;
4. Oficinas, Seminários e Palestras, enquanto sujeito participante da arena social, numa série de encontros promovidos pelo Colegiado Territorial da Chapada Diamantina com o propósito de produzir conjuntamente avaliações e diretrizes propositivas com vistas ao desenvolvimento de ações com fins a promoção do desenvolvimento territorial;
5. Residência Social, processo que compreendeu a imersão do estudante-pesquisador como sujeito aprendiz nas organizações acolhedoras: SDT e CONSAD Extremo Oeste Catarinense.

O processo de investigação e coleta de dados, embora complexo, foi muito estimulante, pois revelou-se momentos constantes de descobertas face a riqueza de informações e opiniões emitidas pelos atores sociais entrevistados, nos três campos objetos de pesquisa: SDT, CONSAD, CODETER DA CHAPADA DIAMANTINA.

A observação participante ocorreu durante os diversos encontros realizados nos mais diversos espaços-tempos, promovidos pelas entidades visitadas-acompanhadas, inclusive no processo de imersão na Residência Social. De maneira peculiar, a observação participante se deu em três etapas, conforme a organização promotora: nos eventos, fóruns e seminários realizados na Chapada Diamantina, etapa que ocorreu entre os meses de fevereiro de 2013 a dezembro de 2013; em eventos realizados na cidade de Seabra (06 encontros), Lençóis (02), Andaraí (01), Mucugê (01) e Irecê (01). A segunda etapa, já relacionada à Residência Social, ocorreu em maio de 2013, na SDT, em Brasília-DF. Já a terceira etapa, ocorreu também em maio de 2013, no CONSAD Extremo Oeste Catarinense, através do qual, pôde-se participar de algumas atividades nos municípios de Guaraciaba (02), São Miguel do Oeste (03) e Chapecó (01), além dos diversos acompanhamentos e visitas aos empreendimentos da agricultura familiar local, atividades fundamentais para a compreensão do objeto de pesquisa.

O público observado era composto de atores sociais ligados diretamente às organizações pesquisadas ou à temática do desenvolvimento territorial, nos três espaços de abrangência das organizações: Chapada Diamantina, Brasília e Extremo

Oeste Catarinense. De um modo geral, o público não era selecionado para a observação, mas uma ação que se desenvolvia no contexto da atividade, de acordo com a promoção do evento, quantidade que não se pode precisar. Todavia, os aspectos qualitativos observados foram de grande relevância para a pesquisa.

Como instrumentos e ferramentas de apoio ao processo de observação, utilizou-se de diário de campo, gravador, máquina fotográfica para fins de registro das informações coletadas durante os eventos/atividades realizados; dentre eles, os 08 fóruns do Colegiado Territorial da Chapada Diamantina, 03 seminários, 04 palestras e inúmeras reuniões relacionadas às organizações pesquisadas ou a temática do desenvolvimento territorial.

A definição dos atores entrevistados se deu pelo grau de relação direta com as organizações e com a temática pesquisada. Nesse processo, não se levou em consideração o grau de importância ou de poder de influência, mas da relação exercida durante o processo. De modo geral, as entrevistas tiveram como base, um questionário semiestruturado que permitiu a inferência de outras questões, de acordo com os depoimentos relatados pelos entrevistados, buscando a cada momento o enriquecimento das informações e opiniões apresentadas. Para tanto, lançou-se mão de um gravador e agenda de modo a registrar as informações relatadas.

O objetivo das entrevistas era identificar a participação e o envolvimento dos atores no contexto da organização, bem como levantar suas opiniões com relação a temas gerais e específicos, quanto ao processo de implementação das ações pelas organizações, com especificidade às questões referentes ao desenvolvimento territorial. Nesse sentido, de forma mais específica, o que se pretendia era levantar depoimentos que pudessem revelar em que medida a política territorial adotada pela organização, contribuía para o desenvolvimento territorial e em que medida eles conseguiam identificar os avanços e entraves dessa política.

Como resultado dessa coleta, os entrevistados (atores sociais participantes do processo de construção e implementação da política de desenvolvimento territorial nos espaços pesquisados) e suas citações, foram catalogadas considerando a participação direta e envolvimento com as temáticas discutidas em cada evento/atividade. A seleção das citações se deu por nível de aprofundamento e relevância, julgadas pelo pesquisador, no propósito de aproximar e ilustrar as opiniões às constatações do pesquisador e do entrevistado, de acordo com cada



subtemática. Desse modo, fazem parte deste trabalho, as opiniões explícitas apresentadas em citação e as opiniões implícitas, apresentadas de forma indireta, numa relação de reescrita pelo pesquisador. As opiniões explícitas foram identificadas a partir de numeração do entrevistado, sem nenhuma relação cronológica-temporal, com a finalidade de preservar a sua identidade. Os entrevistados colaboraram com esse processo de pesquisa, autorizando inclusive o uso das informações e opiniões para fins acadêmicos.

Embora, o processo de elaboração do presente trabalho tenha enfrentado algumas dificuldades, tanto de ordem pessoal, quanto profissional, principalmente no que se refere à questão temporal, ele disponibiliza um banco de informações que sugere reflexões e considerações, mas que também fornece outras informações que poderão ser investigadas *a posteriori*.

Por enquanto, aqui estão os estudos e considerações iniciais, a partir do desenvolvimento da pesquisa, voltada para atender aos propósitos estabelecidos inicialmente. De modo que sua organização está definida em cinco capítulos, com a seguinte formatação:

O Capítulo I traz uma visão histórica conceitual de território, colocando-o numa apropriação posterior ao conceito de espaço/região, amplamente utilizado pela geografia, desenvolvendo a seguir, uma problematização a partir de duas correntes: o território enquanto categoria de análise; e o território enquanto planejamento e gestão. Problematiza ainda, os conceitos em torno do desenvolvimento, cujo debate é considerado bastante rico, e, de certa forma, divergente, pois muitas vezes é marcado pela dualidade entre duas grandes correntes: desenvolvimento numa perspectiva social e outra no crescimento econômico.

O capítulo II refere-se ao processo histórico de construção dos elementos de planejamento e gestão pelo Governo Brasileiro, a partir da Constituição de 1988, compreendendo como estes se configuram na política de território adotada no Brasil, em especial pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA e também por algumas unidades da federação que adotaram o recorte territorial com vistas ao planejamento das ações do Estado a partir do Plano Plurianual -PPA e de outros instrumentos.

O capítulo III apresenta as características, potencialidades e limites do Território da Chapada Diamantina, região central do Estado da Bahia, lócus dessa pesquisa. Na segunda parte, faz um contexto da implantação da política territorial

tomada como instrumento de planejamento das ações do Estado, a partir dos fundamentos do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA e das ações da Secretaria Estadual de Planejamento da Bahia – SEPLAN, trazendo reflexões a partir da compreensão dos multiatores deste Território, numa perspectiva da teoria implícita em que estes atores apresentam suas considerações, seus conhecimentos acerca do processo de implantação da política territorial, identificando limites e horizontes.

No Capítulo IV, discutem-se as fronteiras da proposta de desenvolvimento territorial no contexto brasileiro, baiano e de forma mais específica na Chapada Diamantina, à luz dos atores envolvidos no processo e das análises oriundas do conhecimento produzido nas vivências no campo de pesquisa em torno desta temática. Faz ainda, uma reflexão sobre o processo de desenvolvimento advindo da política territorial na Chapada Diamantina, buscando identificar os avanços conquistados a partir de tal política, trazendo elementos comuns a partir da experiência realizada na Residência Social vivenciada na Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT em Brasília e no CONSAD Extremo Oeste de Santa Catarina.

Por fim, apresenta as Considerações Finais nas quais são retomados os aspectos mais relevantes do trabalho, sintetizando os resultados da análise e as considerações emitidas a partir da compreensão dos estudos pelo pesquisador.

## **2. TERRITÓRIO COMO CATEGORIA DE ANÁLISE E INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO**

O objetivo deste capítulo é historicizar o processo de conceitualização de território, e contribuir para a compreensão dos conceitos em torno do território e identificar seus usos e configurações. Grosso modo, a literatura sobre esse tema pode ser compreendida a partir de duas grandes linhas, que de certo modo passa por duas grandes escolas. A primeira linha, de matriz francesa, se dedica mais à compreensão do território como categoria de análise. A segunda, de matriz italiana com ênfase no desenvolvimento, investe maiores esforços na compreensão do território como instrumento da política. Ainda neste capítulo, faz-se também uma discussão a cerca do desenvolvimento, a partir de duas correntes: econômica e social, na tentativa de compreender tais caminhos.

Neste capítulo, portanto, preferiu-se apresentar os estudos que problematizam o conceito de território, a partir destas duas grandes linhas: o território como categoria de análise e como instrumento de gestão e o desenvolvimento a partir da via econômica e da via social.

### **2.1 O TERRITÓRIO COMO CATEGORIA DE ANÁLISE**

Para além da ideia tradicional que superou as fronteiras disciplinares da geografia e chegou a outros campos do saber, dentre os quais a questão sobre território da chamada gestão pública, o conceito de território tem sido construído e reconstruído por diversos estudiosos, a partir de variados aspectos que cercam a vida humana.

O conceito de território, segundo Perico (2009), tem origem no contexto histórico da unificação alemã, associado à institucionalização da geografia como disciplina nas universidades européias, em 1870. O ponto de partida foi a compreensão de Friedrich Ratzel (1844 - 1904), que propunha a divisão da geografia em três grandes campos de investigação: geografia política, biogeografia e antropogeografia. Para ele, por meio da geografia humana poder-se-ia compreender as influências das circunstâncias naturais sobre a humanidade, o que resultaria na elaboração dos conceitos-chave de território e de espaço vital, para, mais tarde,

reelaborar o próprio conceito de território, definindo-o como a conjugação de um povo (vivo) e de uma terra (estática).

As ideias de Ratzel foram logo aceitas pelo estado alemão, pois ensejavam características expansionistas, o que legitimava a política do Estado naquele momento. Assim, os conceitos ratzelianos de território deram suporte à constituição da Geopolítica, que logo se propagou acadêmica e politicamente; com tal apropriação e com o desenrolar da política na Europa, o conceito de território ficou um pouco de lado, dando espaço para os conceitos mais antigos de região e espaço, categorias clássicas de análise da geografia.

Ainda numa visão tradicional do conceito de território, Ratzel (*apud* SAQUET, 2010) o entende como, substrato/palco à efetivação da vida humana, sinônimo de solo/terra e outras condições naturais, fundamentais a todos os povos, selvagens e civilizados, numa relação com o Estado-Nação, o que revela uma visão naturalista e estática do conceito territorial (SAQUET, 2010 p. 31).

Para Ratzel (*apud* SAQUET, 2010), o território é uma parcela do espaço, delimitada, com ou sem a presença do homem; com ou sem modificações provocadas pelos povos e com ou sem a presença e domínio do Estado, revelando significados da ciência geográfica do território em seu período de vida e estudos, compreendido então numa abordagem biológica, naturalista, como área de recursos naturais (solo, água, clima...).

O conceito de território pela visão de Ratzel não teria causado grande furor na geografia como categoria de análise, até que, nos 70, este conceito passa a ser apropriado por Lefebvre, um filósofo teórico de base marxista. É aí, que o conceito de território ganha nova dimensão. Lefebvre concentrou sua atenção sobre o conceito de espaço, afirmando que o espaço social é compreendido como o produto das relações de produção e reprodução, mas, ao mesmo tempo, como o suporte para que estas relações aconteçam. Para ele, o modo de produção vigente em cada sociedade é determinante para a produção do espaço e, provavelmente por isto, ele propôs que a análise do espaço tenha três dimensões: forma, função e estrutura (LEFEBVRE, 1974 *apud* SAQUET, 2010). Anos mais tarde, Milton Santos (1996, *apud* ANDREOLLA, 2011 p. 20), propôs o conceito de espaço geográfico, afirmando que o mesmo poderia ser analisado “a partir das categorias de paisagem, configuração territorial [ou configuração espacial], divisão territorial do trabalho, espaço produzido ou produtivo, rugosidades e formas-conteúdo”, acrescentando

ainda mais aos estudos sobre território, e despertando em outros autores, ideias sobre a compreensão da geografia, na tentativa de aproximá-la de outros campos do conhecimento.

Numa análise sobre os múltiplos conceitos de território, a partir do século XV, Gottmann, (1975), *apud* Saquet (2010), toma o território como um compartimento do espaço como fruto de sua diversificação e organização, o qual passa a ter duas funções principais: a) servir de abrigo, como forma de segurança; b) servir como um trampolim para oportunidades, elementos que requerem uma organização interna e externa do território, de poder e dominação, assumindo assim, significados distintos para diferentes sociedades e/ou grupos sociais dominantes (Saquet, 2010). Essa visão revelou historicamente, a exemplo do descobrimento e a ocupação do Novo Mundo, um significado para alguns países europeus como suporte para a dominação e exploração, de modo que o território passou a ser compreendido para além do abrigo, mas também como receptáculo de investimentos econômicos mercantilistas, principalmente a partir do século XVII.

Na visão de Gottmann (1975), o território é uma porção de espaço geográfico que coincide com a extensão espacial da jurisdição de um governo. Ele é recipiente físico e o suporte do corpo político sob uma estrutura de governo.

Pensado assim, o conceito de território passa a ser compreendido a partir da ideia da divisão político-administrativa, linha amplamente propagada pela geografia há algum tempo. Essa ideia coloca as instâncias governamentais como definidoras do território: em sua configuração e uso, muitas vezes, desconhecendo outras possibilidades de configuração do espaço, conforme destacado por Gottmann (1975), em que o território é definido por componentes delimitados pela ação humana e são usados por um grande número de pessoas por razões específicas, sendo tais usos e intenções determinadas por e pertencentes a um processo político.

Nesse período, o conceito alterou-se e adquiriu mais significados, passando então, a ser experimentado para além do habitat do homem, como palco de suas atividades econômicas, principalmente, no decorrer dos séculos XVII e XVIII, passando ainda, a ser compreendido como um lugar de relações a partir da apropriação e produção do espaço geográfico, com o uso de energia e informações, assumindo, dessa maneira, um novo significado, mas sempre ligado ao controle e à dominação social (SAQUET, 2010).

O território definido por Gottmann (1975) é um conceito gerado por indivíduos organizando o espaço segundo seus próprios objetivos. Na teoria política, entretanto, o território teria sido utilizado nas línguas européias desde o século XIV para definir primeiramente a jurisdição ou até mesmo a questão econômica de unidades governamentais, tais como cidades livres, feudos ou reinos, tendo fortes delimitações a partir do Estado.

### 2.1.1 A dimensão do poder ampliando o conceito de território

Novas vertentes de estudos começavam a rever o conceito de território. Outras correntes passaram a apresentar ideias colocando este (território) como espaço modificado pelo trabalho e que revela relações de poder, conforme defende Lefebvre (1976, apud SAQUET, 2010), e Raffestin (1993), que também o sinaliza como cena do poder e o lugar de todas as relações, ao argumentar que cada sociedade organiza seu espaço combinando elementos e, dessa maneira, modela seu território, através da energia, da informação, de códigos, de estratégias, de objetivos e da comunicação, de forma relacional e multidimensional, através das relações sociais da vida de cada dia, idéias que passam a reconstruir o conceito de território ao longo dos tempos.

Ao propor a aproximação entre território e poder, Raffestin (1993, p. 143) defende que o território é resultado de um “trabalho projetado” que necessita de energia e informação, o que, desvendaria relações sociais marcadas pelo poder. Para ele, o território se apóia no espaço, mas não é o espaço: “o território é resultado de uma ação de um ator sintagmático (ator que realiza um programa) em qualquer nível, que ao apropriar-se do espaço, de forma concreta ou abstrata, o ator: o territorializa.” (RAFFESTIN, 1993, p. 143).

Ao criticar a unidimensionalidade que a geografia atribuiu ao território quando o limitou à sua expressão estatal, sem considerar os conflitos e divisões que ocorrem no interior dos estados, Raffestin (1986 apud PERICO 2009, p. 55), baseou-se nas formulações de M. Foucault, que analisou o poder não como organização separada, localizada em uma parte da estrutura social ou apropriada por alguém em particular, mas como algo que está distribuído e exercido em diversos níveis através da cadeia social e não apenas pelos que fazem parte do estado. Dessa forma, é possível identificar múltiplos poderes que se expressam de diferentes formas na

ocupação dos espaços regionais e locais.

Com estas idéias, o território passaria a ser interpretado a partir das relações de poder com base em Foucault (1985), que o relaciona como uma rede de relações variáveis e multiformes, produzido nas relações sociais, em cada instante, numa situação complexa da vida em sociedade. Haesbart (2002), dentre os autores que citam Foucault, afirma que o território seria, então, uma relação de forças que envolveria o domínio ou controle político-econômico do espaço e da sua apropriação simbólica.

Aliado à questão do território relacionado como relações de poder, outros autores, como o geógrafo norte-americano R. Sack (1986, *apud* PERICO, 2009, p. 56), também busca examinar o território a partir da perspectiva das motivações humanas. De acordo com Sack, o território constitui expressão de um espaço dominado por um grupo de pessoas que, com esse domínio, controles e influências sobre o comportamento de outros, exerce relações de poder.

Sack (1986, *apud* PERICO, 2009), aponta que o território constitui expressão de um espaço dominado por um grupo de pessoas que, com esse domínio, mantém controles e influências sobre o comportamento de outros e exerce relações de poder. Ou seja, é o exercício do poder no território com atores em dois lados: os que “mandam” e os que são “mandados”. Romper essa lógica é utopia.

Dessa maneira, o conceito de território vai aos poucos consolidando diferentes dimensões de análises, como, por exemplo, o poder com suas relações de dominação e exclusão. Assim, supera-se também a compreensão de território como conceito político-administrativo, limitado às fronteiras e tendo o estado como única fonte de poder no controle espacial.

### 2.1.2 Novos Discursos para além do território

Os desdobramentos do conceito de território começam vir à tona com a segunda geração de autores das escolas francesas e italianas. Dentre eles, Milton Santos, importante geógrafo e estudioso brasileiro, reconhecido internacionalmente, que dá início à tradição brasileira de território.

Para Milton Santos, o conceito de território é composto por variáveis, tais como a produção, as firmas, as instituições, os fluxos, as relações de trabalho, etc., interdependentes umas das outras, que constituem a configuração territorial.

Formada pela constelação de recursos naturais, lagos, rios, planícies, montanhas, florestas e também de recursos criados: estradas de ferro e rodagem, condutos de toda ordem, barragens, açudes, cidades, o que for. É esse conjunto de todas as coisas arranjadas em sistema que forma a configuração territorial cuja realidade e extensão se confundem com o próprio território de um país (SANTOS, 1988, p. 75-76 apud SAQUET, 2009, p. 77).

Com essa idéia, o autor tenta superar a dicotomia geografia física *versus* geografia humana, reconhecendo componentes naturais e sociais do território, interdependentes e em sistemas. Todavia, faz evidência, à correspondência do território com o Estado-nação, centrado na relação de poder do próprio Estado, como principal agente de normatização e regulação da vida em sociedade. Milton Santos recorta o espaço em territórios sem separá-los, isto é, os territórios estão no espaço geográfico.

Em sua obra *Metamorfoses do Espaço Habitado*, Santos (1996) faz uma distinção entre espaço e território. O autor, nomeia território como configuração territorial e o define como o todo. Enquanto que conceitua espaço como uma ligação entre configuração territorial, a paisagem e a sociedade.

Questionado sobre o conceito de território, Santos (2000), exclama, evidenciando que o território é o uso a partir dos seus atores:

O território em si, para mim, não é um conceito. Ele só se torna um conceito utilizável para a análise social quando o consideramos a partir de seu uso, a partir do momento em que o pensemos juntamente com aqueles atores que dele se utilizam. (SANTOS, 2000, pág. 22)

Santos (1993, p. 19) apresenta ainda que o território é “um nome político para o espaço de um país”, alimentando ainda mais as discussões sobre a temática, que de modo geral, se apresentam como inconclusas, o que move cada vez mais, novos estudos.

Para Santos (2002a), a formação do território perpassa pelo espaço e a forma do espaço é encaminhada segundo as técnicas vigentes e utilizadas no mesmo. O território configura-se pelas técnicas, pelos meios de produção, pelos objetos e coisas, pelo conjunto territorial e pela dialética do próprio espaço.

De acordo com Santos (2000, p. 21-22),

O território revela o drama da nação, porque ele é, eu creio, muito mais visível através do território do que por intermédio de qualquer outra instancia



da sociedade. A minha impressão é que o território revela as contradições muito mais fortemente. Se se pudesse falar em um cotidiano nacional, este seria mostrado pelo território.

Analisando a idéia de Milton Santos, o território passaria a se configurar como uma unidade de planejamento e gestão, de modo a contribuir com a implementação de ações mais contundentes com vistas ao desenvolvimento.

Considerando ainda, que o território é o lugar de todas as relações, trunfo, espaço político onde há coesão, hierarquia e integração através do sistema territorial, o território é resultado das territorialidades efetivadas pelos homens, naquilo que Raffestin (1993) denomina de conjunto de relações do sistema tridimensional: sociedade, espaço, tempo (SAQUET, 2009)

Ainda para Raffestin (1993, pp. 7-8),

O território (...) não poderia ser nada mais que o produto dos atores sociais. São esses atores que produzem o território, partindo da realidade inicial dada, que é o espaço. Há, portanto, um 'processo' do território, quando se manifestam todas as espécies de relações de poder, que se traduzem em malhas, redes e centralidades cuja permanência é variável, mas que constituem invariáveis na qualidade de categorias obrigatórias.

Para Raffestin, o território é, então, produzido por atores através da energia e da informação, da efetivação, no espaço. O território seria então o resultado das territorialidades efetivadas pelos homens, no conjunto de relações do sistema tridimensional sociedade-espaço-tempo. Esta interpretação já ensejava a possibilidade de compreender o território por meio do conceito correlato de multidimensionalidade, trabalhado por Saquet (2011) que mobilizou a partir de quatro eixos:

- a) a dimensão econômica, que abrange as capacidades de inovar, diversificar, usar e articular recursos locais ou regionais para gerar oportunidades de trabalho e renda, além de fortalecer as cadeias produtivas e integrar redes de produtores;
- b) a dimensão sociocultural, que diz respeito à equidade social obtida com a participação dos cidadãos nas estruturas de poder, tendo por referência a história, os valores, a cultura do território e o respeito pela diversidade face à possibilidade de melhorar a qualidade de vida das populações;

- c) a dimensão político-institucional, que envolve os aspectos de construção ou renovação de instituições que permitem chegar às estratégias negociadas, obtendo a governabilidade democrática e a promoção do exercício cidadão;
- d) a dimensão ambiental, que se refere ao meio ambiente enquanto ativo do desenvolvimento e se apóia no princípio da sustentabilidade, com ênfase na idéia da gestão sustentável dos recursos naturais, de forma a garantir a disponibilidade desses recursos às gerações futuras.

Sua discussão leva a problematizar não só o conceito de território, como também o estudo do conceito do território. Em outras palavras, ele assume que o território pode assumir diferentes perspectivas, a depender da interpretação da sua natureza e da composição disciplinar do enfoque idealizado em tais estudos. Sob o ponto de vista jurídico-político, o território é definido como espaço delimitado e controlado pelo exercício do poder sob a concepção mais subjetiva — cultural e simbólica —, constitui produto da apropriação e valorização simbólica de um grupo em relação ao espaço sentido, vivido e compartilhado. Sob a concepção econômica, o território evoca a dimensão das restritas relações econômicas, que concebe o território como sinônimo de recursos, de relações capital-trabalho ou da divisão —territorial do trabalho. E a concepção naturalista enfatiza as relações homem-natureza-sociedade manifestada na relação ambiental (PERICO, 2009).

Como indicam Schneider e Tartaruga (2005) apud Perico (2009) é necessário distinguir o território em sentido heurístico e conceptual, e sob a abordagem instrumental e prática — referida ao modo de tratar fenômenos, processos, situações e contextos inerentes a determinado espaço (demarcado ou delimitado por atributos físicos, naturais, políticos ou outros) onde são produzidos e transformados. “O território, nesse caso, é usado na perspectiva de desenvolvimento, e considerado como variável nas políticas de intervenção sobre o espaço e populações que buscam mudanças no marco das relações sociais e econômicas” (PERICO, 2009, pág. 57).

Além dessas, outras reflexões passam a ser construídas na tentativa de superar a visão tradicional de compreensão do território, a exemplo do que sinaliza Santos (2011), ao defender que o território não é apenas o resultado da superposição de um conjunto de sistemas materiais e um conjunto de sistemas de

coisas criadas pelo homem.

O território é o chão e mais a população, isto é, uma identidade, o fato e o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é a base do trabalho, da residência, das trocas materiais e espirituais e da vida, sobre os quais ele influi. Ou ainda, são formas, são objetos e ações, sinônimo de espaço humano, espaço habitado (SANTOS, 1994, p. 16).

Nesse sentido, a relação que se faz ao território, é que este é entendido como algo usado, utilizado por uma dada população, como defende Santos (1994), perspectiva, que se aproxima das construções atuais, compreensões e vivências do território, em especial nos últimos anos no Brasil.

O termo território aparece como cenários onde os sentimentos de pertencimento e/ou identidade estão atrelados ao que as pessoas sentem em relação aos territórios em que vivem. O território aqui é, portanto, o cenário de produção e reprodução do trabalho, das manipulações culturais, materiais e espirituais.

Como visto, até aqui o território é uma construção coletiva e multidimensional, carregado de múltiplas territorialidades, constituídas sob diversos aspectos e com a participação dos seus atores sociais, superando a idéia de algo pronto, acabado, construído “friamente”, desconsiderando todos os processos anteriores de sua construção. Assim sendo, território deve ser compreendido como construção social, de usos, levando-se em consideração os aspectos históricos, políticos e também de poder presentes neste contexto.

### 2.1.3 As variações do conceito de território: territorialidade, multiterritorialidade

O conceito de território tem buscado outras abordagens e qualificações, a partir da literatura italiana. Dentre elas, a territorialidade, “a qual designa a qualidade que o território ganha de acordo com a sua utilização ou apreensão pelo ser humano, a partir da análise de processos econômicos, políticos e culturais que se territorializa no tempo e no espaço” (SAQUET, 2009).

Essa nova dimensão, suscita compreender o território com outras possibilidades de constituição de outras territorialidades, com base em dimensões até então não experimentadas.

Contribuindo para isso, Saquet (2009), procura mostrar em seus estudos sobre território e territorialidade humana, características fundamentais do processo de apropriação, dominação e produção do território, assim como as relações de poder, as identidades simbólico-culturais, as contradições, as desigualdades, as diferenças, as mudanças, as permanências, as redes de circulação, de comunicação e a natureza interior e exterior ao homem como ser genérico (biológica e socialmente).

O autor destaca ainda, alguns processos centrais que estão presentes na formação de cada território e da própria territorialidade humana:

- a) a relação espaço-tempo como movimento condicionante e inerente à formação de cada território;
- b) a relação idéia-matéria, também como movimento e unidade;
- c) a heterogeneidade correlata e em unidade com traços comuns;
- d) a síntese dialética do homem como ser social e natural ao mesmo tempo.

Na visão de Saquet (2009), o território é então, produzido por atores através da energia e da informação, ou seja, da efetivação, no espaço, das redes de circulação/comunicação, das relações de poder (ações políticas, das atividades produtivas, das representações simbólicas e das malhas). Desse modo, a construção da territorialidade, se dá também, a partir deste conjunto.

Assim sendo, o caráter material e imaterial do território e da territorialidade requer uma abordagem que reconheça a unidade entre essas dimensões ou entre as dimensões da economia, política, cultura e natureza, conforme referendado por Quaini (1974 *apud* SAQUET 2009), ao entender o território como área e localização, mas também como produto social constituído histórica, econômica, política e culturalmente.

Raffestin (1976) tenta articular territorialidade materiais e ideológicas (linguagem, comunicação, sagrado, profano, diferenças raciais, etnias e signos), compreendidas como relacional e dinâmica, mudando no tempo e no espaço, conforme as características de cada sociedade. Para ele, o território, é constituído a partir da apropriação do espaço geográfico: é o espaço transformado historicamente pelas sociedades, é a categoria principal da análise geográfica.

Nesse sentido, a territorialidade passa a se dar a partir de três aspectos fundamentais: a forma de classificação da área, a forma de controle e a maneira de

comunicação. Essa concepção é determinante do caráter dinâmico e flexível dos territórios. Mesmo que a maioria dos territórios seja fixa, alguns podem ser móveis, e movem-se conforme as conveniências, interesses ou conflitos (PERICO, 2009, p. 56), o que também pode ser relacionado ao exercício do poder, como ocorre também no território em estudo.

#### 2.1.4 A dimensão da dominação ampliando o conceito de território;

Uma parte das discussões mais recentes sobre território, sempre no âmbito do que é chamado de escola francesa, vem produzindo excelentes trabalhos que evidenciam o território como ciclo de relação de poder de dominação. Este caminho vem sendo trilhado por muitos autores, mas, neste trabalho, é importante destacar as contribuições de Saquet e Haesbart que lideram grupos de pesquisas em seus respectivos estados: Paraná e Rio de Janeiro.

Ambos os autores, problematizam o território como produto de conflitos e contradições sociais. Para Saquet (2010), um dos autores de referência é Dematteis (1964), além de Raffestin (1993), para quem o território é a cena do poder e o lugar de todas as relações; significa articulações sociais, conflitos, cooperações, convivências e coesões; é produto de tramas que envolvem as construções (formas espaciais), as instituições, as redes multiescalares, as relações sociais e a natureza exterior ao homem; é o objetivo-material e subjetivo-imaterial ao mesmo tempo (Saquet, 2010), superando a concepção de território entendido como suporte da sociedade, sem homens ou configurado biologicamente por animais que “controlam-disputam” certas áreas.

Ainda, é possível compreender outros significados do território. Nos espaços de trabalho, de lazer, de moradia, de culto, de arte, etc., o que tem levado a outras construções/reconstruções, tanto do conceito, quanto da sua aplicação, ou pelo menos das tentativas (SAQUET, 2010).

Diante disso, os territórios apresentam grande diversidade com fortes características identitárias, o que o tende, potencialmente, a implementar laços de coesão e solidariedade, o que em tese, facilitaria a implementação de projetos de desenvolvimento a partir da gestão social.

Para Saquet (2010), território é o lugar de relações a partir da apropriação e produção do espaço geográfico, com o uso de energia e informações, assumindo, um novo significado, mas sempre ligado ao controle e à dominação social. Desse modo, o território torna-se um lugar onde se exerce um dado poder, o qual chama a atenção que o território é resultado do processo de produção do e no espaço, o que para ele espaço e território se confundem e se revelam mutuamente. Um está no outro, de modo que ambos se efetivam pelas atividades dos homens, são sociais, portanto, produzidos, o que não seria possível separar o inseparável, o uno, e pensar o território separadamente do espaço (SAQUET, 2003, p. 26-27).

Por fim, Haesbart (2004), apresenta o território de modo mais amplo, ao definir que este (território) não pode ser considerado nem estritamente natural, nem unicamente político, econômico ou cultural. Para ele, o território é um híbrido entre sociedade e natureza, entre política, economia e cultura, entre materialidade e “identidade”, numa complexa relação espaço-tempo, ou seja, numa visão mais ampla da compreensão e vivência do território.

Diante da pluralidade de trabalhos, alguns autores começam a propor classificações da literatura existentes sobre o território. Dentre eles Saquet (2011), ao sinalizar múltiplos olhares sobre a territorialidade, conforme apresentação a seguir:

- a) **Sob o olhar econômico**, com base no materialismo histórico e dialético, se entende a territorialidade como relações de produção acompanhadas por forças produtivas, isto é, como relações subordinação e exploração. O território é resultado e determinante da produção, da circulação e do consumo, ou seja, da acumulação de capital;
- b) **Numa análise materialista** e pautada na dimensão geopolítica, a territorialidade está diretamente vinculada à atuação do Estado-nação e à soberania, portanto, às noções de domínio e controle. Há uma combinação área-fronteira-movimento a partir de relações econômicas, políticas e culturais;
- c) **Do ponto de vista fenomenológico**, a partir da ênfase às dinâmicas política e cultural, a territorialidade corresponde às relações sociais centradas em percepções, sentimentos, memórias, identidades e representações;

- d) Por fim, a última categoria, construída a partir das discussões **sobre a sustentabilidade ambiental e o desenvolvimento local**, a territorialidade significa relações políticas de governança sem deixar de envolver processos econômicos, culturais e diferentes formas de apropriação e uso do ambiente.

Compreender o território a partir dessas categorias ajuda a desenhar de forma mais clara, processos de desenvolvimento mais adequados que possam atender as demandas da sociedade, tendo mais possibilidade de se constituir uma territorialização mais adequada.

Ao apresentar em resumo, as principais idéias dos autores basilares deste trabalho, no que concerne à discussão em torno do território, espera-se uma compreensão mais próxima no que envolve a temática. Com esse propósito, o quadro a seguir, tem a intenção de ressignificar as compreensões tratadas até aqui, sobre a temática do território.

**Quadro 2 - CONCEPÇÕES SOBRE TERRITÓRIO**

Nº	AUTOR	CONCEPÇÃO SOBRE TERRITÓRIO	PRINCIPAL OLHAR /CONTRIBUIÇÃO
01	Ratzel	o entende como, substrato/palco à efetivação da vida humana, sinônimo de solo/terra e outras condições naturais, fundamentais a todos os povos, selvagens e civilizados, numa relação com o Estado-Nação, o que revela uma visão naturalista e estática do conceito territorial.	O território visto como espaço.
02	Henry	afirmando que o espaço social é compreendido como o produto das relações de produção e reprodução, mas, ao mesmo tempo, como o suporte para que estas relações aconteçam.	Espaço social e das relações;
03	Milton Santos	o território não é apenas o resultado da superposição de um conjunto de sistemas materiais e um conjunto de sistemas de coisas criadas pelo homem. O território é o chão e mais a população, isto é, uma identidade, o fato e o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é a base do trabalho, da residência, das trocas materiais e espirituais e da vida, sobre os quais ele influi. Ou ainda, são formas, são objetos e ações, sinônimo de espaço humano, espaço habitado	O território como resultado material das relações conflituosas entre capital e trabalho;
04	Gottmann	o território é uma porção de espaço geográfico que coincide com a extensão espacial da jurisdição de um governo. Ele é recipiente	Suporte político para a estrutura de governo;

		físico e o suporte do corpo político sob uma estrutura de governo.	
05	Raffestin	sinaliza como cena do poder e o lugar de todas as relações, ao argumentar que cada sociedade organiza seu espaço combinando elementos e, desta maneira, modela seu território, através da energia, da informação, de códigos, de estratégias, de objetivos e da comunicação, de forma relacional e multidimensional, através das relações sociais da vida de cada dia, idéias que passam a reconstruir o conceito de território ao longo dos tempos.	Território são expressos na relação do poder;
06	Sack	o território constitui expressão de um espaço dominado por um grupo de pessoas que, com esse domínio, controles e influências sobre o comportamento de outros, exerce relações de poder.	
07	Foucault	o território seria, então, uma relação de forças que envolveria o domínio ou controle político-econômico do espaço e da sua apropriação simbólica	É um mecanismo de dominação;
08	Quaini	o território como área e localização, mas também como produto social constituído histórica, econômica, política e culturalmente	Dimensão processual da construção do território.
09	Saquet	território é o lugar de relações a partir da apropriação e produção do espaço geográfico, com o uso de energia e informações, assumindo, um novo significado, mas sempre ligado ao controle e à dominação social. Desse modo, o território torna-se um lugar onde se exerce um dado poder, o qual chama a atenção que o território é resultado do processo de produção do e no espaço, o que para ele espaço e território se confundem e se revelam mutuamente.	Lugar de relações de poder.
10	Levebvre	colocando este (território) como espaço modificado pelo trabalho e que revela relações de poder,	
11	Haesbaert	o território é um híbrido entre sociedade e natureza, entre política, economia e cultura, entre materialidade e "identidade", numa complexa relação espaço-tempo, ou seja, numa visão mais ampla da compreensão e vivência do território.	Território é a identidade de uma sociedade.

Fonte: Elaboração própria, 2014.

Ao analisar as mais variadas idéias conceituais de território, o passo a seguir é categorizá-lo, a fim de identificar e compreender suas formas e usos, de modo a adotar caminhos mais delineados para o desenvolvimento de propostas e do seu próprio exercício.

A partir desta análise, a territorialidade passa a ser bem mais compreendida e desenhada, favorecendo desse modo, uma melhor construção de projetos de desenvolvimento, que se apresentam mais claros e com maior capacidade de serem



avaliados e autoavaliados, quanto à sua exequibilidade, eficácia e eficiência, de modo a promover efetivamente o desenvolvimento esperado pela sociedade. No caso do Território da Chapada Diamantina, observa-se algumas destas características, apontadas acima, num dado hibridismo: um território de espaço social e de relações; como resultado material das relações conflituosas entre capital e trabalho; como suporte político para a estrutura de governo; como mecanismo de dominação; lugar de relações de poder; e ultimamente, território como identidade de uma sociedade.

## 2.2 O TERRITÓRIO COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO

Paralelo à escola francesa de problematização do território, uma nova escola começa a surgir de modo a investir nas possibilidades de ação a partir do conceito de território. Nesta escola, que vai se desenvolver na Itália, este conceito parece tomar uma nova propensão a abordagens do tipo prescritiva, em superação à linha descritiva da escola francesa. Esta modelização não pretende, é claro, ser o foco deste trabalho e nem finalizar os discursos sobre a questão. Além disso, não se propõe que tal divisão torne seus campos claros. Um bom exemplo pode ser encontrado em Saquet e no próprio Demmateis.

Nesse sentido, Saquet (2009), demonstra que os processos de territorialização, desterritorialização e reterritorialização, poderiam ser apreendidos, a partir dos seguintes olhares ou categorias:

- a) Os **atores** sociais e todas suas ações e reações múltiplas e cotidianas em forma de redes, efetivadas em diferentes escalas;
- b) As formas de **apropriação** simbólicas e materiais do espaço, incluindo as mais diversas instituições públicas, privadas, ONGs, associações, famílias, sindicatos etc.;
- c) As **técnicas e tecnologias**, os instrumentos e máquinas, o conhecimento e a ciência, o saber fazer popular como mediação entre o homem e o espaço na apropriação e produção territorial;
- d) As **relações de poder e de trabalho** como conhecimentos, experiências, mercadorias, dominação, exploração, cada qual com suas singularidades e combinações;
- e) Os **objetivos**, as metas e as finalidades de cada atividade social, e/ou

- econômicas, e/ou políticas, e/ou culturais, juntamente com sua mobilidade;
- f) As diferentes relações do homem com a **natureza** interior e, sobretudo com a natureza exterior;
- g) As **continuidades** e **descontinuidades** territoriais historicamente condicionadas e como fatores determinantes do movimento perpétuo de reprodução da vida, isto é, a **transtemporalidade**;
- h) A **heterogeneidade** e os **traços comuns**: as desigualdades, diferenças e identidades;
- i) Os processos de territorialização, desterritorialização e reterritorialização (**TDR**) concomitantes e complementares. (SAQUET, 2009, pág. 89)

Diante disso, entende-se que a proposta de ação territorial é extremamente complexa, o que implica analisar o grau de territorialização considerando todas as categorias anteriores, sem separá-las.

Ainda nessa compreensão, sinaliza Andreolla (2011), que não se deve esquecer que a dimensão da territorialidade é única em cada território e se articula a partir do tecido social e econômico, respeitando a heterogeneidade e os traços comuns, as relações sociais cotidianas, numa dinâmica endógena, a partir das potencialidades econômicas, ecológicas, históricas e culturais daquele espaço/tempo vivido.

Nessa perspectiva, cabe ainda compreender o território como apresenta Saquet (2009, p.88),

O território significa articulações sociais, conflitos, cooperações, concorrências e coesões; é produto de tramas que envolvem as construções (formas espaciais), as instituições, as redes multiescalares, as relações sociais e a natureza exterior ao homem; é objeto-material e subjetivo-imaterial ao mesmo tempo.

Diante dessa compreensão, destaca-se a necessidade de relacionar o território enquanto instrumento de gestão, a partir da idéia do desenvolvimento da gestão territorial, explicada como processos de tomada de decisão dos atores sociais, econômicos e institucionais de um determinado âmbito espacial. Para tanto, a apropriação e uso dos territórios, com vistas à definição de estratégias de desenvolvimento, requer o enfrentamento das relações de poder existentes ou a existir (DALLABRIDA, 2011).

Ao mesmo tempo, tal concepção também requer uma nova configuração do papel do Estado e dos seus agentes, vez que as relações de planejamento, execução e monitoramento, tendem a se alterar, em face à participação da coletividade territorial nos diversos espaços-tempos.

Requer então, pensar na criação de novos espaços, práticas e estruturas de negociação e uma segunda consiste no fortalecimento da capacidade de análises das dinâmicas territoriais pelos integrantes desses novos espaços de negociação, o que implica trabalhar com novas formas de fazer diagnósticos, de tomar decisões e de planejamento (ABRAMOVAY, 2012 *apud* PERAFAN, 2007, p, 231/232).

O Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura-IICA apresenta as persistentes desigualdades inter-regionais como uma justificativa para a continuidade de propostas de desenvolvimento territorial. Uma política territorial favoreceria a articulação dos diversos atores pertencentes a um território particular, para o qual seria necessária a definição das funções do governo em relação, principalmente, à provisão de bens públicos, direção e regulação da economia e construção da democracia e da institucionalidade rural (PERAFÁN, 2007, p. 238/239).

De acordo com o postulado pelo IICA, parece que a definição do território como objeto da política pública para a gestão e desenvolvimento territorial o coloca numa dualidade de construtor e/ou receptor, ativo ou passivamente, diante dos projetos pensados/implementados pelo Estado.

Concebendo o território como instrumento de gestão a partir da política de desenvolvimento territorial, apresentada no âmbito brasileiro, surge como alternativa a abordagem territorial entendida como uma visão essencialmente integradora de espaços, atores sociais, agentes, mercados e políticas públicas de intervenção, (BRASIL, MDA/SDT, 2005a), o que tem sido proposto na política territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA.

Ao referir-se à política de desenvolvimento proposta pelo MDA/SDT, Perafán (2007) sinaliza que o território, apesar de possuir um caráter dinâmico que supõe construção social, coloca-se como um objeto de políticas públicas contextualizadas, a partir do entendimento do MDA/SDT, de que o território, é um espaço físico geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo a cidade e o campo, caracterizado por critérios multidimensionais – tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições – e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, donde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial (BRASIL, MDA, SDT, 2005b, p. 07).

Desse modo, afirma Perafán (2007) que o território, como objeto da política pública, é uma unidade de análise e de planejamento abrangente que supera o setorial e permite, em uma escala maior, implantar o Plano de Desenvolvimento Sustentável Territorial Rural – PDSTR. Nessa mesma linha, Schneider e Tartaruga (2004 *apud* Perafán, 2007), com referência à abordagem territorial implantada no Brasil como instrumental e normativa, sinaliza que essa política entende o território como uma unidade de observação, atuação e gestão do planejamento estatal, como se tem observado na atuação do MDA/SDT.

Além destes, outros autores também indicam o território enquanto unidade de planejamento e gestão das políticas públicas, como revela Maia de Castro (2006 *apud* Perafán 2007), ao anunciar que o território é pensado como uma unidade de planejamento e gestão; agora obviamente, como se está falando de um espaço socialmente construído, das relações históricas, sociais e culturais, ele tem uma dinâmica própria, e ele assume um status de agente.

Quanto a isso, pode-se conceber que o território nessa perspectiva, torna-se tanto como unidade, quanto agente de planejamento e gestão, guardadas, é claro, as devidas proporções e espaços de atuação que lhe são atribuídas pela política.

Maia de Castro (2006, *apud* Perafán 2007) salienta ainda, que não existe recorte certo ou recorte errado, todos eles têm a sua importância e precisam ser respeitados desde que se entenda e se compreenda o processo, se procure articular institucionalidade e processo de planejamento e gestão, de modo a promover efetivamente o desenvolvimento demandado pela sociedade.

No entanto, dois desafios parecem perseguir a implementação e consolidação dessa proposta, sinaliza Perafán (2007): a formação de talentos humanos nessa perspectiva transdisciplinar e a inovação nos instrumentos utilizados para alcançar os objetivos da política para o desenvolvimento territorial; outro desafio que se apresenta é o da articulação das políticas públicas.

Quanto a este último, a própria SDT expressa que este é o maior desafio a ser vencido pela proposta do desenvolvimento territorial, pois ela se mostra necessária em todos os níveis de poder, sendo que, para alguns, as articulações podem significar mudanças importantes na correlação de forças e nas dinâmicas tradicionais dos espaços de poder (BRASIL, MDA/SDT, 2005b, p. 22).

Como pode ser observado, no caso do Brasil, “evidencia-se uma tensão entre o território compreendido como objeto e o território compreendido como sujeito

da política pública”, afirma Perafán (2007, p. 267), pois com essas políticas, o território acaba sendo tratado como objeto, o que leva à conclusão de que, mesmo que a política tente criar as condições para que o território seja sujeito, em algum momento do processo ele é o objeto da política pública.

Por tudo isso, finalmente, pensar em processos de desenvolvimento que proponham caminhos de acesso a formas sociais mais aptas a estimular a criatividade humana e responder às aspirações da coletividade, como defende Furtado (1984), torna-se cada vez mais necessário em face às grandes lacunas ainda existentes no território.

### 2.3 PROBLEMATIZANDO O CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO

O debate sobre desenvolvimento é bastante rico, e, de certa forma, divergente, muitas vezes marcado pela dualidade entre duas grandes correntes: desenvolvimento numa perspectiva social e outra no crescimento econômico ideias amplamente debatidas, que tem possibilitado a construção de novas interpretações, fazendo surgir outras possibilidades para a promoção do desenvolvimento nas mais variadas vertentes.

Nesse sentido, este recorte, apresenta inicialmente as duas correntes do desenvolvimento: econômica e social, com vistas a possibilitar reflexões e posteriormente definir ideias mais precisas rumo à promoção do desenvolvimento tão almejado pela sociedade.

#### 2.3.1 O desenvolvimento pela via do crescimento econômico.

Do ponto de vista do crescimento econômico, as discussões acerca do desenvolvimento surgem a partir da Segunda Guerra Mundial, no processo de reconstrução dos países destruídos, sendo o principal objetivo a promoção do crescimento industrial. Para medir tal crescimento, o PIB e a renda per capita foram utilizados como principais indicadores.

Nesse período, os projetos de desenvolvimento existentes, além de tomarem o setor industrial como referência de vetor de dinamização das economias e terem seus resultados avaliados pela variação em níveis de renda per capita e do PIB, investiram na concentração de capitais e na centralização de poder nas grandes corporações verticalizadas (RIBEIRO & MILANI, 2009).

Ainda nessa compreensão, Ribeiro & Milani (2009), pontua que o desenvolvimento é um conceito transcultural e de validade universal. De acordo com o Plano Marshall, o desenvolvimento seria alcançado com o crescimento econômico, a partir do desenvolvimento industrial e da construção de instituições sociais e políticas complementares, desenhadas nos moldes americanos (RIST, 2001 *apud* RIBEIRO & LOIOLA, 2009, p. 197)

A visão de desenvolvimento com suporte na economia vem sendo superada, o que, de certa forma, incentiva a necessidade de pensar outras perspectivas de desenvolvimento que supere unicamente a questão econômica, e se adentre a outras observações. Todavia, esta superação muitas vezes tem ocorrido no discurso. Fala-se numa perspectiva de desenvolvimento social, mas se pratica um desenvolvimento centrado na questão econômica.

É a partir desse princípio que Sunkell e Paz (1988), apontam para a superação da visão do desenvolvimento com base no princípio econômico, indicando que esta linha, começa a ser construída a partir da 2ª Guerra Mundial, cujo tema foi encarado por todos os países, principalmente os aliados, que visavam livrar o mundo, e, obviamente, seus próprios territórios, dos problemas que os perseguiram (e ainda perseguem) nos períodos anteriores: guerra, desemprego, miséria, discriminação racial, desigualdades políticas, econômicas e sociais, preocupação que revelou os anseios de progresso e de melhoria das condições de vida das nações e regiões, frente à necessidade de criar condições para que todos os homens possam desfrutar de seguridade econômica e social. Tais intenções foram reafirmadas em diversas declarações e conferências que sucederam o período de guerra, inclusive com a criação da Organização das Nações Unidas – ONU, em 1945, cuja finalidade primava pela manutenção e melhoramento dos níveis de qualidade de vida, com o propósito de contribuir para a elevação dos níveis de desenvolvimento.

O desenvolvimento sob o prisma econômico apresenta-se como um processo de mudança social, pelo qual um número crescente de necessidades

humanas — preexistentes ou criadas pela própria mudança — são satisfeitas através de uma diferenciação no sistema produtivo decorrente da introdução de inovações tecnológicas, fator claro de desigualdades, como aponta Furtado (1964), modelo defendido durante muito tempo no Brasil e em outras nações, o que tem provocado o aumento da desigualdade entre os povos.

Ainda sob o aspecto do desenvolvimento com recorte à promoção econômica, Milone (1998), sinaliza que a economia, isto é, o produto, cresce desde que ocorra: 1) acumulação de capital através do aumento de máquinas, indústrias etc.; da realização de obras de infraestrutura: estradas, energia etc.; e do investimento em recursos humanos: melhor preparação da mão-de-obra, etc. 2) crescimento da população: um aumento da população implica um aumento da força de trabalho e da demanda interna. (...). 3) progresso tecnológico: pode ser neutro; poupador de capital ou poupador de trabalho.

Para Furtado (2000a), o desenvolvimento tem dois sentidos distintos. O primeiro coloca-o na linha de elevar a produtividade. Mediante acumulação e o progresso das técnicas, espera-se que o sistema social de produção se torne mais eficaz (elevando a produtividade do conjunto da força do trabalho). O segundo sentido tem a ver com a satisfação das necessidades humanas. Mensurar ou identificar objetivamente essas necessidades pode ser mais fácil, quando se pensa em necessidades como alimentação, vestuário, habitação e até expectativa de vida. A ambiguidade entra em cena quando busca identificar necessidades segundo sistemas de valores de contextos culturais diferentes (FURTADO 2000a apud PERAFAN 2007).

Sandroni (1994) já considera desenvolvimento econômico como crescimento econômico (incrementos positivos no produto) acompanhado por melhorias do nível de vida dos cidadãos e por alterações estruturais na economia. Para ele, o desenvolvimento depende das características de cada país ou região. Isto é, depende do seu passado histórico, da posição e extensão geográficas, das condições demográficas, da cultura e dos recursos naturais que possuem.

Milone (1998) diz que para se caracterizar o desenvolvimento econômico deve-se observar ao longo do tempo a existência de variação positiva de crescimento econômico, medido pelos indicadores de renda, renda per capita, PIB e PIB per capita, de redução dos níveis de pobreza, desemprego e desigualdade e melhoria dos níveis de saúde, nutrição, educação, moradia e transporte.

A ideia de desenvolvimento econômico é um simples mito, (FURTADO, 1974) vez que, dessa forma, tem sido possível desviar as atenções da tarefa básica de identificação das necessidades fundamentais da coletividade e das possibilidades que abrem ao homem os avanços da ciência, para concentrá-las em objetivos abstratos como são os investimentos, as exportações e o crescimento, situação bastante propagada como alternativa ao desenvolvimento.

### 2.3.2 Desenvolvimento pela via social.

Superando a visão do desenvolvimento eminentemente pelo aspecto econômico, diante dos debates em torno dessa questão, e ainda com a criação do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas – PNUD (1991), o desenvolvimento passou a ser defendido com fins de ampliar a gama de escolhas à população que permita tornar o desenvolvimento mais democrático e participativo; (...) acesso à renda (...) participar das decisões e gozar de liberdades humanas, econômicas e políticas, definição que destaca certo evolucionismo social, mas que também se destaca numa visão economicista com base no crescimento e acesso à renda.

Nesse contexto, o conceito de desenvolvimento ganha mais amplitude com a criação da Organização das Nações Unidas – ONU, vez que a entidade passa a perseguir ações com vistas a promover o crescimento e melhorar a qualidade de vida dentro de uma liberdade maior; utilizar as instituições internacionais para promoção do avanço econômico e social; conseguir cooperação internacional necessária para resolver os problemas internacionais de ordem econômica, social, cultural ou de caráter humanitário; e promover e estimular o respeito aos direitos humanos e as liberdades fundamentais de toda a população do globo, sem distinção de raça, credo, sexo, idioma ou cor (ONU, 2013).

A partir do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD insere-se nesse contexto, o conceito de desenvolvimento voltado para o combate à pobreza, proteção dos direitos humanos, a igualdade de gênero e raça e pelo desenvolvimento humano, diferentemente da perspectiva do crescimento



econômico, que vê o bem-estar de uma sociedade apenas pelos recursos ou pela renda que ela pode gerar, a abordagem de desenvolvimento humano procura olhar diretamente para as pessoas, suas oportunidades e capacidades.

Em 1990, o PNUD introduziu universalmente o conceito de Desenvolvimento Humano, que parte do pressuposto de que para aferir o avanço na qualidade de vida de uma população é preciso ir além do viés puramente econômico e considerar três dimensões básicas: renda, saúde e educação.

O desenvolvimento humano destaca o PNUD, "envolve a criação de um ambiente no qual as pessoas podem desenvolver seu completo potencial e dirigir suas vidas de modo produtivo e criativo, de acordo com suas necessidades e interesses". As pessoas, porém, não são vistas apenas como receptoras de políticas que ampliem suas escolhas. Como salienta a agência da ONU no texto Conceito de Desenvolvimento Humano, "as pessoas devem ser livres para exercer suas escolhas e participar na tomada de decisões que afeta suas vidas".

A partir de então, o professor Amartya Sen (2000) – Prêmio Nobel de Economia de 1998, toma o desenvolvimento como liberdade das pessoas, superando o conceito defendido a partir dos índices do Produto Nacional Bruto – PNB, com base no aumento de renda das pessoas, industrialização, avanço tecnológico ou modernização social, mas também com liberdade das disposições econômicas e sociais (educação e saúde) e os direitos civis (liberdade para participar de discussões e averiguações públicas), concepção que supera a visão tradicional do pensamento sobre desenvolvimento.

Para Sen (2000), o desenvolvimento consiste na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente. A eliminação de privações de liberdades substanciais argumenta-se aqui, é construtiva do desenvolvimento.

Ainda nessa perspectiva, Sen (2000), defende que muitos dos problemas de privação e pobreza estão também presentes em países desenvolvidos, e o combate dessas desigualdades será feito a partir da expansão das liberdades individuais. As liberdades individuais são os principais meios e fins do desenvolvimento. O alcance das liberdades, base do desenvolvimento, implica eliminar suas principais fontes de limitações, como a pobreza, a tirania, a carência de oportunidades econômicas e a privação social sistemática ou a inferência de Estados repressivos.

Para permitir que o indivíduo participe mais do processo de tomada de

decisões, é preciso aumentar o poder das pessoas, que devem ser "agentes ativos de seu próprio desenvolvimento". E, o primeiro passo nesse sentido, sinaliza a agência, "é remover os obstáculos contra a liberdade de escolher, como o analfabetismo, a falta de acesso à saúde adequada e a recursos materiais, e empecilhos ao exercício das liberdades civil e política" (PNUD, 1996).

Em visita ao pensamento de Ramos (1948 apud MAIO & LOPES, 2011, p. 4), nota-se que este, a exemplo de Furtado e outros, já sinalizava sobre a questão do desenvolvimento num sentido mais amplo, de modo a atender as demandas sociais da população, para além da questão econômica.

[...] não hesitamos em afirmar que não deve interessar ao Estado, senão em última instância, prestar assistência médica a populações que não possam ser recuperadas economicamente. Dar a uma população desajustada, a habitantes de favelas, por exemplo, assistência médica e social, sem lhes dar, por intermédio de outros serviços, possibilidade de reabilitação profissional e, portanto, meios de subsistência, alimentação, habitação e educação, é permanecer na estaca zero.

No pensamento de Ramos (1960 apud FILGUEIRAS, 2012, p. 371) a promoção do desenvolvimento é um ato político, que exige a participação da sociedade na definição dos objetivos e valores inerentes à sua construção. Com essa compreensão de Ramos, o problema estrutural do desenvolvimento deve ser enquadrado na matriz de problemas, perspectivas e valores balizados na cultura de fundo, chamando a atenção de que nenhuma estratégia de desenvolvimento é possível apenas pelo crescimento quantitativo de instituições, quadros e recursos. Segundo o autor, é necessário que uma estratégia de desenvolvimento seja adequada ao plano estrutural das normas sociais que são informadas pela cultura nacional, em superação a modelos externos europeus e norte-americanos

De acordo com Filgueiras (2012), o desenvolvimento brasileiro, segundo Ramos, exigiria um processo de modernização da sociedade, aberto aos valores e percepções constituídas na cultura de massas. No caso brasileiro, o desenvolvimentismo da década de 50 e 60 proporcionou mudanças no cenário político, econômico e social brasileiro. Porém carecia, ainda, de uma perspectiva crítica capaz de solidificá-lo no plano dos valores.

Ao que pode ser observado, o pensamento de Ramos está próximo do que se pensa quanto ao desenvolvimento territorial, partindo de uma perspectiva exógena para um processo endógeno de promoção do desenvolvimento. Todavia, o

fortalecimento da participação social nesse processo precisa de especial atenção, o qual também passa pela liberdade dos seus atores, como defende Sen (2000).

A contribuição de Sen (2000), nesse sentido, fortalece a ideia de um desenvolvimento que remova as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos, elementos que estão historicamente presentes no cotidiano de muitas populações no mundo.

Estas visões despertam então, um pensamento acerca do desenvolvimento de maneira mais plural, holístico, superando a visão tradicional, cada vez mais em desuso, pelo menos no discurso, quanto à defesa ao modelo pela via do crescimento econômico. Cabe observar então, que as demandas sociais são grandiosas, o que requer outros enfrentamentos.

Com base na ideia do desenvolvimento sob a análise social, Castoriadis (1990) apud Ribeiro & Loila, (2009, p. 199), define “desenvolvimento, ou um estágio da sociedade que pode ser assim reconhecido, como a possibilidade de todos os habitantes da terra ter acesso à água potável, alimentação equilibrada, saúde, educação e democracia”. Este conceito traduz a complexidade e a natureza interdisciplinar do desenvolvimento, o qual seria um processo de aprimoramento das condições gerais do viver em sociedade, em nome de uma maior felicidade individual e coletiva (RIBEIRO & LOIOLA, 2009, p. 199).

Além da perspectiva de um desenvolvimento focado nas pessoas, tem-se apresentado também o desenvolvimento sustentável, cada vez mais difundido no mundo atual, principalmente em função das preocupações com as reservas de recursos naturais do planeta, muito embora haja também questionamentos, de que, a ideia de desenvolvimento sustentável está focada na necessidade de promover o desenvolvimento econômico, satisfazendo os interesses da geração presente, sem, contudo, comprometer a geração futura. Isto é, tem que atender “às necessidades do presente, sem comprometer a capacidade das novas gerações atenderem às suas próprias necessidades” (COMISSÃO..., 1991, p. 46). Considerando essa dimensão, Sachs (1995), afirma que é possível atingir o desenvolvimento sustentável. Isso, obviamente, não esquecendo que os agentes econômicos (empresas, famílias e governo) têm carências que não podem deixar de ser atendidas, ou seja, há de se buscar certo equilíbrio entre as ações de perspectivas

econômicas com o desenvolvimento sustentável, o que demonstra grandes conflitos, como pode ser observado cotidianamente.

Nessa discussão, algumas ideias são divergentes, vez que, se propaga que essa vertente, possa satisfazer as necessidades e as aspirações humanas, sendo este, o principal objetivo do desenvolvimento, já que nos países em desenvolvimento, as necessidades básicas de grande número de pessoas – alimento, roupas, habitação, emprego – não estão sendo atendidas, e além dessas necessidades básicas, as pessoas também aspiram legitimamente a uma melhor qualidade de vida. Num mundo onde a pobreza e a injustiça são endêmicas, sempre poderão ocorrer crises ecológicas e de outros tipos. Para que haja um desenvolvimento sustentável, é preciso que todos tenham as suas necessidades básicas atendidas e lhes sejam proporcionadas oportunidades de concretizar as suas aspirações e uma vida melhor (COMISSÃO..., 1991, p.46-47).

Por tudo isso, pensar em desenvolvimento é, antes de qualquer coisa, pensar em distribuição de renda, saúde, educação, meio ambiente, liberdade, lazer, dentre outras variáveis que podem afetar a qualidade de vida da sociedade. Todavia, superando a lógica clássica defendida pelo então Ministro da Fazenda – Delfim Neto, durante a vigência do regime militar no Brasil, que elaborou a máxima para justificar sua política econômica que apresentava características de concentração de renda e, nitidamente, excludente, ao afirmar que “devemos fazer o bolo crescer para depois distribuí-lo”, política que agravou as desigualdades sociais e elevou o custo social do sistema econômico brasileiro.

No entanto, a controvérsia entre os conceitos de crescimento econômico e desenvolvimento ainda não foi bem esclarecida. Conceitos como progresso, crescimento, industrialização, transformação, modernização, têm sido usados frequentemente como sinônimos de desenvolvimento. Em verdade, eles carregam dentro de si toda uma compreensão específica dos fenômenos e constituem verdadeiros diagnósticos da realidade, pois o conceito prejulga, indicando em que se deverá atuar para alcançar o desenvolvimento.

Essa lógica sugere mais do que nunca, seguir as ideias apresentadas por Furtado (2004, p. 3 *apud* PERAFÁN, 2007), que entende o desenvolvimento como o caminho de acesso a formas sociais mais aptas a estimular a criatividade humana e responder às aspirações da coletividade, (PERAFAN 2007, p. 54), o que em linhas gerais seria a promoção do desenvolvimento a partir das necessidades pontuadas

pelas aspirações sociais, e não apenas uma indução à escolha de um ou outro modelo a ser seguido, implementado.

Como se vê, o debate sobre desenvolvimento é acirrado, a partir da conceituação econômica, que é histórica, sendo esta perspectiva o foco das preocupações, fundamentalmente, a compreensão dos fatores que aumentavam a riqueza das nações, como a produtividade do trabalho. Entretanto, a cada dia, os embates sobre esse tema apontam para a necessidade de se elaborar um modelo de desenvolvimento que englobe todas as variáveis econômicas e sociais, ou seja, que promova o indivíduo e suas necessidades como um todo: saúde, educação, habitação, transporte, alimentação, lazer, dentre outras; o que se defende nesse trabalho, numa crença da atenção plena às pessoas e ao seu entorno, superando a variável econômica, mas também com ela, perseguindo os avanços sociais, dentre eles a liberdade.

## 2.4 PROBLEMATIZAÇÃO DO CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

A aproximação entre os conceitos de território e desenvolvimento ensejou o conceito de desenvolvimento territorial, o que tem requerido pensar cada vez mais nos dias atuais, em mecanismos e estratégias de articulação e construção do território e do seu desenvolvimento, principalmente no que se refere às políticas públicas, superando a visão economicista e reducionista do termo, embora isso não seja fácil, tendo em vista que tais discussões têm persistido ao longo dos anos.

Desse modo, uma visita às questões locais tornou-se cada vez mais latente, de modo que o local, afirma Saquet (2010, p. 299), passou a ser revalorizado enquanto esfera de construção social, por meio das estratégias das empresas, via desconcentração industrial, e dos governos, via descentralização político-administrativa, descobrindo-se na proximidade de pequenas e médias empresas em aglomeração com outros atores locais um grande potencial para o desenvolvimento.

Fischer (2002) apresenta desenvolvimento, como uma rede de conceitos que podem estar diretamente associados aos adjetivos “local, integrado e

sustentável”, que constroem a senha DLIS, representando a idéia do Desenvolvimento Local Integrado Sustentável, como é conhecido o processo no Brasil. Para ela, não é possível falar do desenvolvimento local sem fazer referência a conceitos como pobreza e exclusão, participação e solidariedade, produção e competitividade, entre outros que se articulam e se reforçam mutuamente ou que se opõem frontalmente.

Numa rediscussão sobre o propósito do desenvolvimento a partir dos anos 90, ganham evidência as ideias relacionadas ao poder local, adotando como via o planejamento territorial. Do mesmo modo, a ligação entre poderes locais desenvolvimento e gestão é evidente neste início de milênio em que o poder ganha significados inéditos, forte acento étnico exacerbado localismo (FISCHER, 2002).

Ainda nos anos 90, os processos associados à globalização e os ajustes econômicos realizados em diversos países, por orientação de organismos multilaterais e, por uma política padronizadora do que deve ser “desenvolvimento”, destacaram a importância do subnacional e do local, ante o nacional e transnacional, abrindo-se assim, uma agenda de discussão centrada no desenvolvimento local.

Assim também tem sido no Brasil, que neste período, se abriu para o conjunto de expressões novas, associadas às propostas de desenvolvimento territorial, a exemplo dos “Territórios de Identidade e Cidadania”, compreendidos como uma modalidade de “pacto social” ou “territorial” desenvolvida em torno de uma agenda de ações propostas pelo governo federal, e, posteriormente, integradas às ações dos governos estaduais e municipais, sendo apresentadas à sociedade pelos Conselhos Territoriais para construir um Plano de Desenvolvimento Territorial (CAMPOS, 2008 apud FISCHER, 2002).

Embora seja esta, uma política de desenvolvimento “inovadora”, ainda é rechaçada de limitações diversas, vez que no seu bojo, há muito que se ajustar, construir e efetivar para que de fato se construa uma proposta de desenvolvimento que atenda às demandas da sociedade.

#### 2.4.1 Desenvolvimento Territorial, Descentralização e Gestão Social

Ao defender a perspectiva do desenvolvimento territorial, emerge pensar também, no processo de governança que se constrói em seu entorno. Desse modo, a perspectiva do desenvolvimento local, regional, territorial, como apresenta

Dallabrida (2011, p.19), pode ser entendido como um processo de mudança estrutural empreendido por uma sociedade organizada territorialmente, “sustentado na potencialização dos recursos e ativos (genéricos e específicos, materiais e imateriais) existentes no local, com vistas à dinamização socioeconômica e a melhoria da qualidade de vida de sua população.”

Entretanto, este é ainda, um grande desafio, em especial quando se fala em mobilização e participação ativa por parte da sociedade; incluindo-se também, os agentes do Estado, que antes de tudo, precisam mudar a perspectiva de descentralização das políticas públicas, historicamente concentradoras e centralizadoras, o que, segundo Dallabrida (2011), ao se referir ao enfoque chamado da Nova Gestão Pública, inspirado no pós-burocratismo, que considera a descentralização como um desafio para uma nova administração pública.

Quanto a essa questão, Brandão (2011, p. 115) pontua que, em face ao processo em que se encontram as políticas públicas brasileiras, de modo geral ainda concentradas, “é imperioso investigar e realizar profundas avaliações e qualificações da capacidade do Estado e de sua institucionalidade de definir políticas, explicitando sua territorialidade e seus centros de decisão, presentes em variadas escalas e instâncias”.

É preciso encontrar a escala adequada que defina determinado campo onde a decisão deve ser tomada, buscar seu encaminhamento em níveis de governo e âmbito de poder. Nesse sentido, consideramos que é imprescindível buscar construir estratégias multiescalares, governança multinível e pactos territoriais de desenvolvimento. (BRANDÃO, 2011, pág. 116)

De fato, a questão do desenvolvimento territorial, perpassa pela questão da descentralização, quer política e administrativa, como divide Di Pietro (1997), destacando que esta (descentralização) é a distribuição de competências de uma para outra pessoa, física ou jurídica. Como exemplo, o Pacto Federativo posto na Constituição Brasileira de 1988, a partir das transferências constitucionais de recursos entre os entes da federação: União, Estados e Municípios, nas áreas de saúde, educação e assistência social, modelo ainda hoje questionado, frente aos graus e percentuais de descentralização, especialmente relacionados aos recursos financeiros.

Nesse aspecto, Perico (2009) sinaliza que a federalização, a municipalização e a regionalização são a face do processo de descentralização em

expansão, que tem redirecionado competências, funções, responsabilidades e recursos para processos cheios de conflitos, tensões, debilidades e tarefas inconclusas, mas irreversíveis, como se pode observar a partir da política territorial proposta em implantação no Brasil, através do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, mesmo que esta seja carregada de observações.

Ainda no que tange à descentralização das políticas públicas, entendida como elemento para a promoção do desenvolvimento territorial, Dallabrida (2011), a divide em duas abordagens: a primeira, na qual a descentralização é discutida como transferência de recursos financeiros ou competências formais para as unidades subnacionais de governo. A segunda vertente aborda o aspecto processual e a dimensão social e política do fenômeno descentralização. Nesse campo, estas podem ser identificadas em três linhas de estudo. A primeira considera a descentralização como uma estratégia para aumentar a participação social no processo de formulação, implementação e controle das políticas públicas. A segunda linha considera a descentralização como um fenômeno político de natureza processual, que envolve a distribuição territorial do poder do Estado. E a terceira linha desta corrente, discute a proximidade entre descentralização e federalismo, focalizando a descentralização como transferências intergovernamentais, principalmente em países federados.

Com essa compreensão, a questão da descentralização, acrescida de uma efetiva participação social, aliada aos novos enfoques nas ações por parte do Estado, torna-se essencial para se pensar no desenvolvimento territorial. O que, guardadas as devidas proporções têm se iniciado com a implantação da política de desenvolvimento territorial proposta pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, a partir da criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT, no Brasil na última década.

A ideia passa pelo princípio de que o local pressupõe que os atores locais, públicos e privados, sejam os responsáveis pelos investimentos e pelo controle do processo de desenvolvimento, de modo que as políticas e o processo de gestão precisam ir além dos instrumentos, buscando construir verdadeiros espaços de negociação e governança nas escalas pertinentes à problemática (RIBEIRO & LOIOLA, 2009, p. 216). Enquanto isso não ocorrer, defende Dallabrida, (2011) certamente, as instâncias de concertação público-privada, tais como, as experiências de conselhos ou fóruns regionais de desenvolvimento no Brasil,



deverão continuar sendo os canais privilegiados de comunicação para o exercício da democracia cidadã, no que se refere aos interesses públicos.

Em consonância com estas idéias, em linhas gerais, o termo governança tem sido utilizado por diferentes áreas do conhecimento, principalmente, a sociologia, a política, a administração, a economia e a geografia, nem sempre com o mesmo sentido, mas importado, de modo geral, do campo empresarial para as discussões sobre poder e organizações, a partir do aumento das demandas sociais e a falta de recursos e de capacidade de gestão (Milani e Solanís, 2002 *apud* Dallabrida, 2011).

A partir da constatação das deficiências do Estado, as teorias políticas passaram a reconhecer a crescente força dos atores não-estatais numa legitimidade para defender e promover o bem público, diminuindo com isso, o monopólio da promoção desse bem público. Com isso, o termo governança tem se constituído, fazendo referência à gestão societária do processo de desenvolvimento local/regional, como define Dallabrida (2011).

Esse conceito, defendido por Dallabrida (2011) com base em Kooiman (2004), fortalece a idéia como forma de governo interativo ou sócio-político, ou seja, acordos estabelecidos entre atores públicos e privados com o fim de resolver problemas e criar oportunidades, o que Milani & Solinís (2002), define como governança, genericamente, como um processo complexo de tomada de decisão que antecipa e ultrapassa o governo.

A partir de então, como sinaliza Dallabrida (2011), governança passaria a ser entendida como o exercício do poder e autoridade para gerenciar um país, território ou região, compreendendo os mecanismos, processos e instituições através dos quais os cidadãos e grupos articulam seus interesses. Ou ainda, como um termo para “referir-se às iniciativas ou ações que expressam a capacidade de uma sociedade organizada territorialmente, para gerir os assuntos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais, economicos e institucionais” (DALLABRIDA, 2007, p. 16).

Nesse sentido, governança territorial implica em admitir a sociedade civil de um território ou região como uma das fontes de poder no processo de governança, o que requer a necessidade de estruturação de um sistema de governança, não só territorial, mas também global, em que a sociedade tenha vez e voz.

Desse modo, fortalece a idéia de concertação social, definida como

processo em que representantes das diferentes redes de poder socioterritorial, através de procedimentos voluntários de conciliação e mediação, assumem a prática da gestão territorial de forma descentralizada (DALLABRIDA, 2007, p. 16), que chama a atenção para uma mudança de atitude, no que se refere ao posicionamento da gestão.

Toda prática de concertação social implica em uma mudança horizontal entre diferentes, onde cada um participa ativamente, em condições iguais, fortalecendo relações de confiança entre os setores, facilitando a comunicação e o entendimento entre eles, contribuindo para uma boa governança territorial (...), o que implica numa revalorização da sociedade civil, assumindo o papel de protagonista, com postura propositiva, geradora de novas propostas, ou reativa, fazendo a crítica e/ou reagindo às diferentes formas de intervenção externa que por ventura desrespeitem as expectativas locais.

Assim sendo, a partir da concertação social o desenvolvimento territorial teria mais condições de ser implementado com maior exequibilidade, vez que os caminhos de análise, planejamento, execução e avaliação estariam mais próximos do centro das decisões e assim, maiores seriam as chances de alcançar resultados mais promissores.

Entretanto, em meio a essa discussão de gestão social, está também a questão em torno da descentralização. Neste ponto, cabe uma reflexão sobre o que apresenta Peter Spink (2006, apud BRANDÃO, 2011, p. 125), chamando a atenção para o processo de 'descentralização' em nível municipal, a partir da Constituição de 1988, ocorrida no Brasil:

Será que a Constituição de 1988, que transferiu responsabilidades consideráveis aos estados e especificamente os municípios, contribuiu efetivamente para o desenvolvimento de um processo de formulação de políticas públicas de base territorial ou, ao contrário, e por causa das inúmeras condicionalidades e obrigações impostas pela União sobre os gastos municipais, produziu o equivalente a um modelo de *franchise* onde o papel principal que restava para cada município era a implementação de políticas, programas e ações desenhadas e formuladas no governo federal?

A questão apresentada suscita inúmeras discussões sobre o tema. Uma delas é o modelo de descentralização adotado no Brasil, o que também pode ser entendido como 'transferência de responsabilidades', sem ter os entes executores, capacidades técnicas para a implementação de ações. Outra questão está

relacionada ao processo de gestão, que mesmo de forma descentralizada na base, ainda congrega ações centralizadoras. Ou seja, a gestão, *a priori*, não foi ainda descentralizada.

Nota-se, que a questão do desenvolvimento local ou territorial, encontra campo mais fértil, por meio da gestão social, compreendida por Perico (2013) como algo que norteia a intervenção ativa dos atores na condição de energia social em movimento, que também, do ponto de vista do autor, dá condições para a promoção do verdadeiro desenvolvimento local ou territorial, e a partir daí, a minimização e até a concretização do sonho do fim da desigualdade social no seu sentido mais amplo da palavra.

Desse modo, na perspectiva da gestão social, o desenvolvimento territorial é visto como um processo que contribui para desenvolver as capacidades de elaborar, implementar e monitorar os projetos escolhidos, esperando assim promover uma concretização eficiente e eficaz do processo (PUTMAN, 2006), o que implicitamente, é esse desenvolvimento de capacidades que deve contribuir para o empoderamento das populações, sendo o meio pelo qual as pessoas adquirem maior controle sobre as decisões que afetam suas vidas (BRASIL, 2005).

Essa idéia induz à defesa da governança territorial como alternativa para o desenvolvimento desse território, compreendendo-a como ação que expressa a capacidade de uma sociedade organizada em um território de gerir os assuntos políticos, levando em consideração o envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais, econômicos e institucionais, em torno dos interesses e necessidades territoriais.

Governança esta que, como Dallabrida e Becker (2003) sinalizam, está relacionada: (1) ao espaço legalmente em constituição; (2) à divisão do poder entre governo e a sociedade civil; (3) aos processos de negociação entre os atores sociais (os procedimentos e as práticas, a gestão das interações e das interdependências que desembocam ou não em sistemas alternativos de regulação, o estabelecimento de redes e mecanismos de coordenação); e (4) à descentralização da autoridade e das funções ligadas ao ato de governar.

O fato é que essa governança territorial requer a construção de um espaço de diálogo entre os atores, sociedade civil e poder público, com a intenção de mudar as condições de governança, o que aparentemente ainda se mostra pouco eficiente na prática cotidiana nos mais variados territórios, fruto do ainda baixo capital social e

humano existentes, dadas as condições históricas do Brasil.

Desse modo, é preciso também entender a governança, conforme apresenta Arns (2010), como mecanismo que eleva a possibilidade de uma formação cidadã, no sentido de que os cidadãos ocupem espaços de tomada de decisão e influam como sujeitos sociais, na determinação dos rumos do desenvolvimento de seus territórios, ação que se dá em constante aprendizagem a partir do seu exercício.

Nesse sentido, entende-se aqui, que o desenvolvimento territorial pressupõe a criação de uma governança legítima, tanto para atores locais quanto para os gestores públicos que são responsáveis pela implementação de políticas públicas, mas que necessitam de novas abordagens de aprendizagem e inovação quanto às suas ações.

Para Dallabrida (2011),

[...] o desenvolvimento (local, regional, territorial) pode ser entendido como um processo de mudança estrutural empreendido por uma sociedade organizada territorialmente, sustentado na potencialização dos recursos e ativos (genéricos e específicos, materiais e imateriais) existentes no local, com vistas à dinamização socioeconômica e a melhoria da qualidade de vida da sua população.

Essa compreensão, todavia, implica em incentivar os multiatores existentes no território, a fortalecer suas compreensões e participação nesse processo de desenvolvimento territorial, a partir do seu envolvimento efetivo de modo a evitar uma endogenização deste território.

Neste propósito, como cabe refletir sobre as ideias apresentadas por Ribeiro & Loiola (2009), ao referirem-se que, apesar de todo o avanço incorporado nesta questão do desenvolvimento local, pontuam que o conceito de APL (arranjos produtivos locais) vem se transformando em um novo mito, um ícone para se alcançar o desenvolvimento local, como resultado de uma ação concertada entre os atores. Muitos dos planos de desenvolvimento que toma APL como unidade de intervenção, no Brasil, não têm se articulado com propostas de desenvolvimento regional ou nacional. Desconsideram injunções derivadas do pacto federativo e as possibilidades de apoio do Governo Federal, por meio de seus instrumentos de política, às dinâmicas endógenas – pressuposto da sustentabilidade ou da possibilidade de projetos de desenvolvimento em longo prazo.

De todo modo, o caminho mais promissor parece ser este: *concertação* ou

gestão social para se construir perspectivas de desenvolvimento local ou territorial, no caso particular do Brasil. Todavia, há que se considerar a necessidade premente de promoção educativa com fins à mudança de paradigmas e ações, em especial político e de gestão, de toda a sociedade, em torno do real desenvolvimento.

Nesse sentido, o território é lançado à condição de recurso específico e ator principal do desenvolvimento econômico e deixa de ser visto unicamente como um mero espaço ou marco de atividades econômicas ou sociais (LLORENS, 2001 *apud* FISCHER, 2002). Nesse campo, estão presentes os poderes locais, marcados pelas relações de forças, por meio dos quais se processam alianças e conflitos entre os atores sociais, bem como à formação de identidades e práticas de gestão específicas (FISCHER, 2002), elementos que podem ou não favorecer o processo de desenvolvimento territorial.

Estão presentes nessa perspectiva, interesses, recursos, valores convergentes, acordos e convenções que conformam interorganizações, híbridas por natureza, que articulam Estado, mercado e a sociedade mais ou menos organizada, tendo a cidade como ponto de confluência e protagonismo no processo de desenvolvimento local e regional (FISCHER 2002). A construção social utópica do desenvolvimento local é, então, forjada por interorganizações que refletem os interesses plurais de instituições que operam em territórios delimitados real e virtualmente.

Esta configuração requer, segundo Fischer (2002), práticas de gestão específicas na construção utópica do desenvolvimento, de modo que o alvo e o processo seja a ação social e de gestão do desenvolvimento social, uma das formas contemporâneas do poder e da gestão.

Nessa perspectiva do desenvolvimento local, Llorens (2001, *apud* FISCHER, 2002), apresenta os componentes principais das iniciativas deste tipo de desenvolvimento: um desenvolvimento mais equilibrado territorialmente, impulsionando iniciativas de desenvolvimento local e geração de emprego e renda para enfrentar pobreza e marginalização; criação de entornos institucionais econômicos, sociais, políticos e culturais para impulsionar o desenvolvimento do potencial local; reorganização das bases empresariais e implantação de infraestruturas básicas; capacitação de recursos humanos e criação de sistemas de informações locais.

Frente a isso, sinaliza o autor, os protagonistas das ações de

desenvolvimento, são governos, empresas, comunidades organizadas e redes produtivas, constituindo interorganizações configuradas, como o chamado “entorno territorial inovador”, com seus bens tangíveis e intangíveis, suas comunidades de interesse, a tecnologia e a informação, ou seja, um território carregado de relações de poder e condições de desenvolvimento.

Como pode ser observado, as ideias em torno do desenvolvimento estão mudando, de modo que as ideias puramente voltadas à corrente desenvolvimentista econômica, amplamente propagada desde o pós-guerra, tem se revelado insuficiente para dar conta de tantas demandas que recaem nas questões sociais.

Prova disso, é o relatório sobre Desenvolvimento no Mundo 1999-2000, do Banco Mundial, ao reconhecer que o futuro do desenvolvimento suscita pessimismo, mas também otimismo traçando quatro diretrizes para o futuro: os objetivos do desenvolvimento devem ser múltiplos e a qualidade de vida inclui, além de renda, saúde, educação e maior participação na vida pública; as políticas de desenvolvimento são interdependentes e devem ter medidas de acompanhamento; o Estado tem um papel intransferível na gestão e regulação dos processos de desenvolvimento; os métodos contam tanto quanto as políticas, pois o desenvolvimento durável supõe um quadro institucional sólido apoiado na transferência e participação, construído sobre parcerias entre a sociedade civil organizada, o setor privado e o governo. (FISCHER, 2002, p. 23)

Observa-se que, mesmo as instituições tradicionais, no que se refere ao desenvolvimento, parecem dar sinais de mudanças quanto à percepção das possibilidades de desenvolvimento que supere a via unilateral do crescimento econômico, estando abertas também para outras perspectivas, dentre as quais pensar em estratégias de promoção do desenvolvimento social.

Ainda na perspectiva de pensar sobre o desenvolvimento local, integrado e sustentável, Fischer (2002), sinaliza que reconhecer as dimensões estratégicas e estruturais do desenvolvimento local não significa endossar as ideologias e retóricas vigentes. Ao contrário, salienta, cabe identificar as principais críticas e restrições às ações mobilizadoras postas em prática, o que muitas vezes não se implementa com absoluto sucesso.

Na visão de Fischer (2002), os processos estratégicos de desenvolvimento local, integrado e sustentável, são impactados por fatores como:

- a) desgaste conceitual; como todos os modismos e retóricas gerenciais há um ciclo da construção, aplicação e esvaziamento do conceito;
- b) desgaste dos métodos participativos e dos chamados “consensos vazios”, que não estruturam planos de ação e não alcançam resultados;
- c) a articulação de comunidades de interesses esbarra em limites concretos de poder, nas falácias da despolitização das iniciativas e na exacerbação das potencialidades e virtualidades locais; os consensos sobre temas como geração de emprego e renda, por exemplo, esbarram, é óbvio, nos limites do Estado e do mercado, quando não nos limites dos grupos sociais e dos indivíduos como atores potencialmente conflitivos;
- d) a descontinuidade política, que aniquila iniciativas ao fim do mandato do gestor que as criou, somar-se às interferências político-partidárias locais, regionais e nacionais;
- e) as dificuldades de articulação governo + governo, governo + sociedade e sociedade + sociedade não serem triviais e muito menos metodológicas, mas explicadas por especificidades culturais e, talvez pela adolescência de um país de 500 anos que aprende democracia “ao andar”;
- f) a construção “externa” das estratégias de desenvolvimento local, o que pode ocorrer tanto nos modelos competitivos quanto na perspectiva cooperativa, seja por ação dos governos, das ONGs ou de outros atores institucionais, como agencias internacionais;
- g) fragilidades metodológicas dos tipos de intervenção em desenvolvimento local, modismos e mimetismos, havendo muita semelhança entre os modos de fazer, que atuam na superfície dos problemas e creditam à mobilização bem mais do que é possível obter;
- h) estruturas de interesses na constituição de agencias promotoras do desenvolvimento local e consultores que substituem meios por fins, ao adotarem metodologias que se sobrepõem aos resultados e criam dependência nas comunidades apoiadas;
- i) superposição de programas e projetos de diferentes instituições, que, por sua vez, superpõem agendas, dispersam e fragmentam esforços, para não perder oportunidades de financiamento;
- j) avaliação inexistente ou inadequada de processo, resultados e impactos, o que reforça equívocos e impede e limita a reconstrução de cursos de ação. (FISCHER, 2002, pág. 24-25)

Tudo isso posto, coloca sob julgamento as ideias defensoras do desenvolvimento local, integrado e sustentável. Todavia, como tudo é um processo e que também depende em larga medida do envolvimento dos multiatores, nada pode ser posto uniformemente, visto que cada caso é singular, do mesmo modo que cada lugar é único e ainda depende em certa medida de uma gestão. De modo que, estabelecer um pré-julgamento é fadar as ideias ao fracasso, mesmo sem antes analisar suas possibilidades.

Em outros termos, como sinaliza Fischer (2002), esses processos são vistos como fenômenos sociais que requer a emergência de desenhos organizativos complexos, formas associadas a uma pedagogia social na qual, talvez se aprenda

mais pelos erros, que pelos acertos, cujas interorganizações podem articular ações locais com estratégias alternativas em escala regional, nacional e global.

Pensar no desenvolvimento local é pensar também em suas limitações ou conflitos que emergem nas relações que o circundam, o que remete a processos complexos de gestão, aqui entendida sob o aspecto social, vez que o desenvolvimento também é social, requerendo ações dos gestores cujo perfil está em discussão e construção.

Quanto a isso, Fischer (2002 p. 27-28), apresenta proposições no que se refere a gestão do desenvolvimento social, identificando alguns dos seus processos e paradoxos:

- a) Primeira Proposição: a gestão do desenvolvimento é um processo de mediação que articula múltiplos níveis de poder individual e social. Sendo assim, envolve negociação de significados sobre o que deve ser feito, por que e para quem. Nesse sentido, a gestão não é exercida apenas por um gestor, mas por um coletivo que pode atuar em grau maior ou menor de simetria/assimetria e delegação, o que traz uma carga potencial de conflito de interesses entre atores envolvidos e entre escalas de poder;
- b) Segunda Proposição: a gestão do desenvolvimento social é um campo de conhecimento e espaço de práticas híbridas e contraditórias. A cooperação não exclui a competição; a competitividade pressupõe articulações, alianças e pactos;
- c) Terceira Proposição: a gestão do desenvolvimento social deve atender aos imperativos da eficácia e eficiência, caracterizadas por fluidez, agilidade e inovações. Como quaisquer outras organizações, devem mapear necessidades, delinear estratégias consequentes, desenvolver planos, gerir recursos escassos, gerir pessoas, comunicar-se e difundir resultados, construindo a identidade e preservando a imagem da organização;
- d) Quarta Proposição: a gestão do desenvolvimento social é gestão, também, de redes, de relações sociais, mutáveis e emergentes, afetadas por estilos de pessoas e comportamento, pela história do gestor, pela capacidade de interação e por toda a subjetividade presente nas relações humanas;
- e) Quinta Proposição: a gestão do desenvolvimento social é um processo embebido em contextos culturais que o conformam e para os quais contribui, refletindo e transformando esses contextos de forma tangível e intangível. O gestor social é gestor do simbólico e do valorativo, especialmente quando se trata de culturas locais e da construção de identidades.

Diante disso, considera-se de fato, que a gestão do desenvolvimento social é algo extremamente complexo que requer uma boa orquestração, pois sendo a gestão um ato relacional que se estabelece entre pessoas, em espaços e tempos relativamente delimitados, objetivando realizações e expressando interesses de indivíduos, grupos e coletividades, (FISCHER, 2002), requer dos gestores e dos



multiatores envolvidos, competências e habilidades capazes de equacionar os conflitos e dificuldades dos processos.

### **3. TERRITÓRIO COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO: DO BRASIL À CHAPADA DIAMANTINA**

O presente capítulo apresenta o processo histórico de construção dos elementos de planejamento e gestão pelo Governo Brasileiro, a partir da Constituição de 1988, compreendendo como estes elementos se configuram na política de território adotada no Brasil, em especial pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA e também por algumas unidades da federação que adotaram o recorte territorial com vistas ao planejamento das ações do Estado a partir do PPA e de outros instrumentos.

Nos últimos anos, o Governo Brasileiro tem buscado retomar a construção de uma política de planejamento por meio de territórios. Este esforço, todavia, não ocupa um lugar central no governo e institucionalmente está localizado no MDA. Atualmente, há duas grandes iniciativas para pensar o desenvolvimento por meio de territórios. A primeira delas assumiu a forma de um programa que foi implementado pelo MDA, chamado de Programa Territórios Rurais. E o outro, chamado de Territórios de Cidadania, que congregaria aproximadamente 24 instituições e órgãos da estrutura do Governo Federal.

Desse modo, pode-se relacionar a política de territórios à adoção do PPA como instrumento de planejamento do Governo Brasileiro, como evidencia Cargnin (2007, p. 2), ao afirmar que a retomada da dimensão territorial no contexto do planejamento governamental brasileiro, a partir da década de 90, “não é um produto do acaso, mas reflexo de um conjunto de fatores que tiveram como propulsor a imposição do processo de acumulação flexível e globalizado”

Logo, compreende-se que tais instrumentos não estão dissociados e não surgem do acaso. Como apresenta Cargnin (2007), há diversas análises sobre os efeitos negativos do modelo desenvolvimentista brasileiro, da crise da década de 80 e da dificuldade em construir um novo projeto de desenvolvimento para o país.

Nesse contexto, o Estado-Nação perdeu o espaço de unidimensionalidade do poder, e o território passou assumir um papel fundamental no exercício do poder multidimensional, o que “implica no reconhecimento dos diversos agentes sociais com suas estratégias e conflitos presentes em diferentes escalas parciais, e na necessidade de alterar o conceito do Estado” (BECKER, 1983, apud CARGNIN

2007, p. 3), contexto em que a dimensão territorial teve que ser reposicionada no planejamento governamental.

A partir de então, Cargnin (2007, p. 4) pontua que, “o descolamento do desenvolvimento econômico em relação ao desenvolvimento espacial passou a ser revisto na última década, e o interesse pelo enfoque espacial tem se manifestado em vários estados brasileiros”, a exemplo do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Bahia, Sergipe, Minas Gerais, Mato Grosso, Pará e também na esfera federal.

Embora a proposta de regionalização utilize a territorialidade como elemento de materialização de um projeto de desenvolvimento nacional e de promoção do desenvolvimento local a partir de uma visão endógena, destacando o papel público de mediação e pactuação, materializado em múltiplas escalas, na prática, de acordo com Cargnin (2007, p. 17), “o Projeto de Lei do Plano Plurianual 2008-2011 ainda não incorpora nenhum dos avanços propostos no Estudo, mesmo que evidencie o propósito de reduzir as desigualdades regionais, recuperando em alguns trechos o discurso territorial”.

Para o autor, sobrepõem-se a discussão territorial, o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que apenas menciona a inclusão da dimensão territorial e da valorização do território. Em muitos casos, são somente relacionados programas já existentes que apresentam “vinculação com o território” e, de fato, “a proposta presente no Projeto de Lei não traz nenhum elemento inovador com relação à regionalização do Plano. Os programas e ações são ‘regionalizados’ como sendo para todo o território nacional” (CARGNIN, 2007, p. 17).

Diante dessas reflexões, lembra Cargnin (2007), a incorporação da dimensão territorial por parte do Estado deve ser observada com alguma cautela, chamando a atenção para uma análise mais precisa sobre a repercussão das políticas territoriais com vistas à promoção do combate das desigualdades regionais.

Se por um lado o Estado tem demonstrado avanços sobre o conhecimento de seu território, por outro, pouco se sabe sobre a verdadeira repercussão das políticas empreendidas e a real contribuição das mesmas para a redução das desigualdades regionais. Além disso, os planejadores têm mostrado dificuldades em compreender o recorte regional. Mesmo que as análises por vezes considerem esse recorte, as políticas efetivamente são executadas de forma setorial, e na maioria dos casos, o corte regional torna-se meramente analítico. (CARGNIN, 2007, p. 5).

Com base nestas reflexões, cabe então analisar de maneira mais contundente, instrumentos adotados pelo Governo Brasileiro e pelos Estados Federados, no que se refere ao desenvolvimento da política territorial, em especial aos recortes mais evidentes já implantados nessa perspectiva, até porque, o sistema de planejamento ainda apresenta lacunas, principalmente no que se refere à integração das políticas setoriais, em especial nas bases territoriais, de forma a traduzir-se em políticas públicas que respondam às reais necessidades da sociedade (CARGNIN, 2007).

### 3.1 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO ATIVADOS PELO MDA: A CRIAÇÃO DA SDT E DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

Desse longo processo, o pensamento sobre o desenvolvimento territorial ganha força a partir do Governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva. Com ele, foi criado em 2003, o Ministério do Desenvolvimento Agrário, e, posteriormente, a Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT, por meio do Decreto nº 5.033/2004.

Segundo Perafán (2007), embora as motivações que levaram o governo brasileiro a empreender essa política de desenvolvimento para os territórios rurais possam ser vistas como independentes e autônomas, elas, estão inter-relacionadas e são influenciadas pelas discussões internacionais sobre a abordagem territorial do desenvolvimento e sua relação com o meio rural.

Nesse propósito, a SDT foi criada com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento harmônico de regiões onde predominam agricultores familiares e beneficiários de reforma e da reorganização agrária, colaborando para a ampliação das capacidades humanas, institucionais e da autogestão dos territórios rurais. Em seguida, esta passou a apoiar a organização e o fortalecimento institucional dos atores sociais locais, na gestão participativa do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e promover a implementação e interação de políticas públicas (BRASIL, MDA/SDT, 2006 *apud* PERAFÁN, 2007).

Os trabalhos iniciais da SDT focaram-se na discussão sobre o conceito de desenvolvimento territorial, suas implicações e estratégias a serem implementadas (PERAFÁN, 2007), para, a partir daí, traçar seus projetos em torno da política de desenvolvimento territorial.

Relacionado à SDT, a criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural – CNDR, segundo Perafán (2007), priorizou uma das suas ações de atuação, no tema sobre as economias locais, passando a enfrentar a discussão entre o agronegócio e a agricultura familiar, colocando esta questão na agenda do CNDR, o qual via a possibilidade de enfrentar o embate pela via da concertação.

Posteriormente a isso, a SDT iniciou a implantação de uma política nacional de apoio ao desenvolvimento sustentável a partir da constituição de Territórios de Identidade, tendo como objetivo contemplar ações centradas no apoio a uma dada territorialidade definida nos estados, através de uma fase inicial de mobilização, organização e capacitação de territórios, e uma fase seguinte, baseada na promoção da integração de políticas públicas e sua implementação.

A implantação da política territorial realizada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, via Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT, parte do conceito de território relacionado à política de gestão social sobre determinado espaço, do qual (os territórios) fazem parte.

A SDT, através dos seus documentos, critica a visão de território que o reduz a uma base física, que só valoriza suas características naturais ou de infraestrutura (transportes, comunicações) para definir suas potencialidades econômicas. Na visão da SDT, os territórios têm vida própria, possuem um tecido social, uma teia complexa de laços e relações com raízes históricas, políticas e de transporte diversas (BRASIL, MDA/SDT, 2005a, s.p.)

Desse modo, a referência conceitual da abordagem territorial incluída nas diretrizes do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PDSTR), compreende o território como um espaço socialmente construído, lugar de manifestação de diversidades culturais e ambientais que expressam limites e potencialidades para a promoção do desenvolvimento rural sustentável (BRASIL, MDA/SDT, 2005b). Neste propósito, o território passaria a ser percebido na perspectiva da participação efetiva dos atores locais no que se refere à tomada de decisões sobre o desenvolvimento rural-regional, em termos de planejamento, distribuição e controle dos recursos gerados a partir das políticas territoriais

propostas pela SDT/MDA.

### 3.1.1 O desenho dos Territórios Rurais

O Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA deu início no Brasil à política de desenvolvimento por território. O primeiro recorte da política de desenvolvimento territorial foi construído com os Territórios Rurais, cujas motivações dão conta do desejo de promover a agricultura familiar em diversos aspectos do desenvolvimento territorial.

Com base nos estudos realizados por Perafán (2007), foram quatro as motivações que levaram ao desenho desta política. A primeira delas refere-se à especificidade da ruralidade brasileira, na qual grande parte dos municípios se enquadra, seja pelos critérios estabelecidos pelo IBGE ou pelos critérios definidos pelo MDA, cuja caracterização extrapola a questão da produção agropecuária. A segunda é o grande nível de desigualdades regionais e ao mesmo tempo de diversidade de realidades no país. A terceira foi o fato de a agricultura familiar ter uma significativa participação no país em termos não só da produção propriamente dita, mas por questões sociais, culturais, etc. e que tradicionalmente tem ficado, ao longo dos anos, alijada do processo de desenvolvimento<sup>1</sup>. A quarta motivação se dá em função de as experiências demonstrarem que a escala municipal é muito restrita para o planejamento e para a organização de esforços visando o desenvolvimento sustentável. Ao mesmo tempo, pelas características do Brasil, a escala estadual é muito grande para dar conta dessa heterogeneidade e especificidades locais.

A partir dessas motivações, a SDT, propôs um desenho para o recorte territorial, cuja referência conceitual da abordagem territorial incluída nas diretrizes do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais - PDSTR, compreende o território como um espaço socialmente construído, lugar de manifestação de diversidades culturais e ambientais que expressam limites e potencialidades para a promoção do desenvolvimento rural sustentável (BRASIL, MDA/SDT, 2005b).

---

<sup>1</sup>Nesse sentido, a necessidade de se criar uma alternativa que dê condições de inclusão da agricultura familiar, do seu fortalecimento é outra motivação.

Nesse caso, o território coloca-se como objeto de políticas públicas, uma unidade de análise e de planejamento, definidas a partir das diretrizes que orientam a implementação do Plano de Desenvolvimento Sustentável Territorial Rural - PDSTR, sendo: a) articulação das dimensões socioculturais, político-institucional, econômica e ambiental; b) fomento à participação dos diversos atores presentes nos territórios para a gestão do desenvolvimento sustentável desde a formulação do plano até sua implementação, orientando a utilização de metodologias participativas; c) estímulo à conformação de alianças e sinergias entre os diversos níveis governamentais; d) articulação entre demanda e oferta das políticas públicas; e) priorização da redução de desigualdades e f) dinamização econômica dos territórios rurais, com ênfase na agricultura familiar e na reforma agrária (BRASIL, MDA/SDT, 2005b).

O território passaria então, a ser percebido na perspectiva da participação efetiva dos atores locais, quanto à tomada de decisões sobre o desenvolvimento rural-regional, em termos de planejamento, distribuição e controle dos recursos gerados a partir das políticas territoriais propostas pela SDT/MDA.

De acordo com Perico (2009), a construção dos Territórios de Identidade, na qualidade de eixo constitutivo da estratégia geral assumida pela SDT, trata de impulsionar as diferentes formas de organização, o desenvolvimento de capacidades, a gestão social do território, a articulação de políticas e a dinamização econômica. Esse processo, segundo o autor, seguiu as etapas de regionalização, definição do universo de atuação, hierarquização, seleção de microrregiões, territorialização, criação de institucionalidade territorial e iniciação do implemento dos programas.

O território passa a ser entendido como dimensão política do espaço, quando este é referido, reconhecido e identificado como unidade de gestão política que o distingue e lhe atribui, de alguma forma, existência institucionalizada.

Como destacam Schneider & Tartaruga (2004), o território passa a ser utilizado como “uma perspectiva de desenvolvimento”, ou seja, como uma variável a ser considerada quando se pretende fazer algum tipo de intervenção sobre o espaço e as populações, que resultem em alterações do quadro existente.

O território coloca-se como objeto de políticas públicas, uma unidade de análise e de planejamento, definidas a partir das diretrizes que orientam a implementação do Plano de Desenvolvimento Sustentável Territorial Rural - PDSTR,

sendo: a) articulação das dimensões sociocultural, político-institucional, econômica e ambiental; b) fomento à participação dos diversos atores presentes nos territórios para a gestão do desenvolvimento sustentável desde a formulação do plano até sua implementação, orientando a utilização de metodologias participativas; c) estímulo à conformação de alianças e sinergias entre os diversos níveis governamentais; d) articulação entre demanda e oferta das políticas públicas; e) priorização da redução de desigualdades e f) dinamização econômica dos territórios rurais, com ênfase na agricultura familiar e na reforma agrária (BRASIL, MDA/SDT, 2005b). Fundamenta-se no reconhecimento de que o universo rural não se limita à atividade agrícola; a escala municipal é insuficiente para o planejamento e a organização (em termos de promover o desenvolvimento); e a escala estadual é ampla o bastante para dar conta da heterogeneidade e das especificidades locais. Reconhece também, o movimento de descentralização das políticas públicas e assume o território na condição de unidade mais adequada para criar e desenvolver os laços de aproximação entre as pessoas, os grupos sociais e as instituições. (MDA/SDT nº 02/2005).

De acordo com Perico (2009), a opção da SDT/MDA de refutar o município, se dá, por ser esta uma unidade territorial restritiva, e o estado, por ser excessivamente amplo para o planejamento e a organização da promoção do desenvolvimento. Assim, à luz do argumento e de informações precedentes, pode-se dizer que os territórios rurais da SDT/MDA têm por elemento estruturante principal a paisagem e seus recursos, ao serem quase *uniescalar* e sua dimensão ser *supramunicipal*. Reconhece os poderes locais como condição para a implementação da política de desenvolvimento territorial, muito embora tenha ciência das suas lacunas e dificuldades.

Metodologicamente, a identificação dos territórios rurais, de acordo com a definição da SDT, tem por base “(...) microrregiões geográficas que apresentam densidade demográfica menor que 80 habitantes/km<sup>2</sup> e população média por município de até 50.000 habitantes”, quadro que para a ação do Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais da SDT, leva em conta ainda, a concentração de agricultores familiares, de famílias assentadas pelo programa de reforma agrária e a concentração de famílias de trabalhadores assentados (PERICO, 2009), como pode ser melhor compreendido no Quadro a seguir:



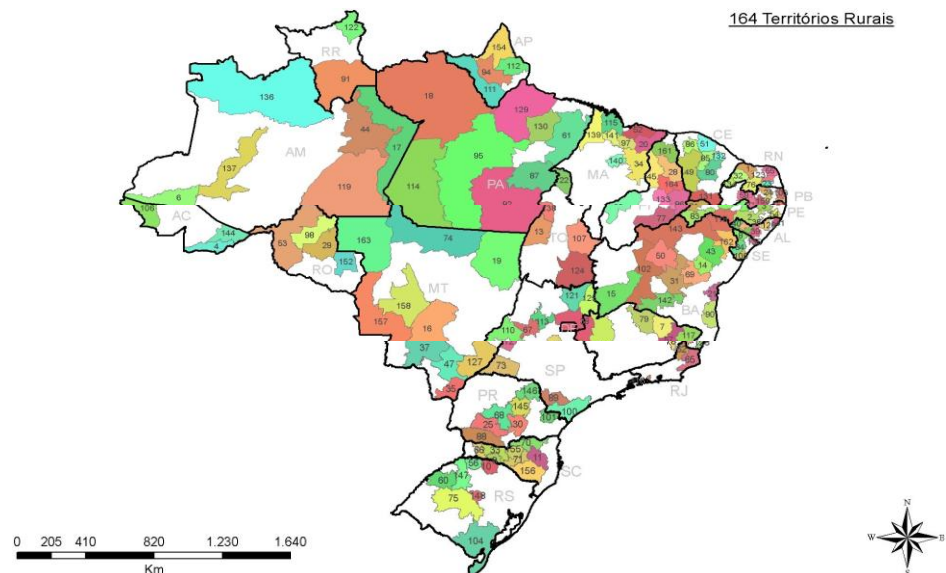
**Quadro 3 - Condicionalidades para reconhecimento dos Territórios Rurais - SDT**

REGIONALIZAÇÃO	DENSIDADE DEMOGRÁFICA	POPULAÇÃO	OUTRAS CONDICIONALIDADES
Microrregiões Geográficas	80 habitantes/km <sup>2</sup>	Média de até 50.000 habitantes por município;	Concentração de agricultores familiares, famílias assentadas pelo Programa de Reforma Agrária e famílias de trabalhadores assentados;

Fonte: Elaboração do Autor, 2014.

Ao analisar o quadro de identificação dos territórios rurais, à luz da proposta inicial da SDT, observa-se que nem todo território constituído fora da institucionalidade, é verdadeiramente, reconhecido pela Secretaria. Para que assim seja, há de se atender ao recorte exposto acima, o que *a priori* pode ser em parte justificado, sob pena da desconfiguração da proposta de desenvolvimento pensada pela SDT para o meio rural.

Nestes termos, o reconhecimento da SDT quanto aos territórios no Brasil, se configura no enquadramento destas condicionalidades, aplicados hoje aos seguintes territórios reconhecidos, conforme estabelece a Figura 01:

**Figura 1 - Mapa dos Territórios Rurais – Brasil**

Fonte: SDT, 2014.

Atualmente, a SDT trabalha em 164 territórios rurais em todo o país (Figura 1), envolvendo 2.500 municípios, o que representa 28,6% da população brasileira. Considerando apenas a população rural, são 15,9 milhões de habitantes,

representando 56% da população rural do Brasil (BRASIL, 2009a).

Por fim, pontua Perico (2009), o ordenamento e a priorização dos trabalhos do MDA se pautam em indicadores pertinentes ao Programa, a exemplo do aumento da incidência de capital social, do estímulo à convergência de interesses e à participação da sociedade civil e dos governos estaduais, da caracterização das áreas prioritárias para a ação do Governo Federal nos estados e da melhoria da incidência dos programas, projetos e planos de desenvolvimento.

### 3.1.2 O Desenho dos Territórios de Cidadania

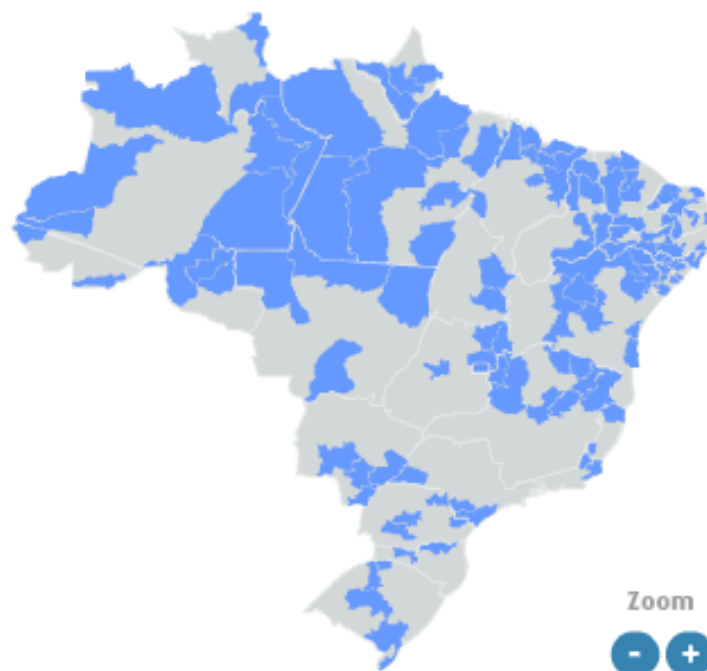
O Governo Federal, por meio da Casa Civil, lançou o instrumento de políticas públicas Territórios da Cidadania em 2008, apresentando-o como uma das respostas ao programa de governo apresentado ainda nas eleições de 2003. O Programa Territórios da Cidadania é uma estratégia de desenvolvimento regional sustentável e de garantia de direitos sociais voltados às regiões do país que mais precisam e, que pressupõe a circunscrição de territórios definidos, os quais receberiam um conjunto de ações para melhorar as suas condições gerais de vida da população e de produção. A ideia, portanto, era definir e trabalhar os territórios considerados pouco desenvolvidos e, no mínimo, trazê-lo para as condições médias de desenvolvimento no país. Este programa recebeu bastante atenção da mídia, chegando até mesmo a possuir um portal próprio na internet, bem como extenso material de divulgação.

Este instrumento previa a parceria entre governos federal, estaduais e municipais e a sociedade civil. Esta governança, desejada, mas não planejada, envolve sempre um número maior de municípios e, algumas vezes, mais de um estado federativo. Os desafios de promover a cidadania, melhorar a renda e a qualidade de vida da população, especialmente no meio rural, onde ainda persistem as maiores desigualdades, acabam por tornar ainda maior a necessidade de governança entre os atores. Esta governança se daria em um Colegiado Territorial, com composição paritária entre instituições que representam o governo e a sociedade civil. A complexidade da governança pode ser demonstrada com o grande número de instituições do governo federal envolvidos: 24 instituições dos ministérios e órgãos da estrutura do Governo Federal, com ações nas mais diversas áreas de atuação, para atender as demandas dos Territórios de Cidadania constituídos.

O objetivo é levar o desenvolvimento econômico e universalizar os programas básicos de cidadania. O Programa integra ações dos governos Federal, estaduais e municipais, a partir da governança em torno de um Colegiado Territorial composto pelas três esferas governamentais e pela sociedade civil que determina um plano de desenvolvimento e uma agenda pactuada de ações.

Os territórios foram definidos com base em conjuntos de municípios com características econômicas e ambientais comuns e com identidade e coesão social, cultural e geográfica. Maiores que o município e menores que o estado, os territórios demonstram, de forma mais nítida, a realidade dos grupos sociais, das atividades econômicas e das instituições, o que facilita o planejamento de ações governamentais para o desenvolvimento dessas regiões (MDA, 2009). Hoje são 120 territórios implantados em todo o Brasil, contemplado por todos os estados.

**Figura 2 - Territórios de cidadania no Brasil**



Fonte: Territórios da Cidadania, 2014.

A concepção do Programa permite que sejam desenvolvidas ações que combinem financiamentos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e ampliação da assistência técnica; construção de estradas e

ampliação do Programa Luz para Todos; recuperação da infraestrutura dos assentamentos e ampliação do Programa Bolsa Família; implantação de Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e ampliação dos programas Saúde da Família, Farmácia Popular e Brasil Sorridente; e construção de escolas e obras de saneamento básico e construção de cisternas.

A capacidade de inovação deste programa não pode ser discutida sem levar em consideração as demais iniciativas de desenvolvimento territorial levadas a cabo pelos mesmos níveis de governo, com pactuações e atores muito parecidos.

Este instrumento de políticas públicas não vem apresentando um desenvolvimento muito linear. Apesar de ter sido lançado em 2008, os seus documentos de acompanhamento, tais como matriz de ações, debates territoriais e plano de execução, referem-se aos anos de 2008, 2009 e 2010. Deste então, as informações mais precisas que a Casa Civil disponibiliza refere-se à previsão orçamentária para 2013, que envolveria um total de 71 Ações, foi de R\$ 7.319.788.859,53. Este valor é bastante alto se pensado em relação às ações descritas no projeto.

### 3.1.3 O Desenho territorial nos estados federativos

Houve um chamamento do Ministério do Planejamento para adotar uma abordagem territorial nos planos plurianuais. E isto ficou a cargo dos estados. Alguns adotaram com grande alarde, outros sem grande alarde, outros não adotaram, deixando suas políticas setorializadas. A ideia do Ministério do Planejamento era que fosse um cruzamento de setores com territórios.

Com o enfoque territorial sugerido pelo PPA Federal, a partir do Ministério do Planejamento, alguns dos estados brasileiros também manifestaram interesse nesse recorte, com vistas a construir seus PPA's, tomando o território enquanto unidade de planejamento da política pública estadual. Nesse levante, saíram à frente, os estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Bahia, Sergipe, Minas Gerais, Mato Grosso e Pará.

Os Territórios Rurais se constituem em um instrumento de políticas públicas criado em 2004 pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT do Ministério do Desenvolvimento Agrário. O objetivo deste instrumento é contemplar ações centradas no apoio a uma dada territorialidade definida nos estados, por meio de

uma fase inicial de mobilização, organização e capacitação de territórios, e uma fase seguinte, baseada na promoção da integração de políticas públicas e sua implementação.

A implantação da política territorial, pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, através da Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT, parte do conceito de território relacionado à política de gestão social sobre determinado espaço do qual os territórios fazem parte.

O território passaria então, a ser percebido com a perspectiva da participação efetiva dos atores locais quanto à tomada de decisões sobre o desenvolvimento rural-regional, em termos de planejamento, distribuição e controle dos recursos gerados a partir das políticas territoriais propostas pela SDT/MDA.

Para a configuração do Território de Identidade, o MDA adotou o conceito de território como espaço físico definido em termos geográficos, no geral contínuo, incluindo a cidade e o campo, caracterizados por critérios multidimensionais – entre eles meio ambiente, economia, sociedade, cultura, política, instituições e a população, com grupos sociais relativamente distintos e que se relacionam interna e externamente via processos específicos, onde é possível distinguir elementos indicativos da identidade e coesão social, cultural e territorial (MDA, 2005).

De acordo com o Programa Territórios de Identidade, a constituição destes territórios leva em consideração alguns critérios, a saber:

- a) Ser Território Rural, conforme Programa desenvolvido pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA);
- b) índice de Desenvolvimento Humano (IDH);
- c) concentração de agricultores familiares e assentamentos da reforma agrária;
- d) concentração de populações quilombolas, indígenas e de pescadores;
- e) número de beneficiários do Programa Bolsa Família;
- f) número de municípios com baixo dinamismo econômico;
- g) ruralidade;
- h) índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb);
- i) prioridades ou políticas de governo, como Mesorregiões, Consad's, Amazônia Legal, Arco Verde, Reservas Extrativistas e Bacia do São Francisco;

- j) um mínimo de dois e um máximo de oito Territórios da Cidadania por Unidade da Federação;
- k) consulta aos estados, por meio dos Comitês de Articulação Estaduais, na definição dos 60 Territórios da Cidadania beneficiados a partir de 2009.

O número de Territórios de Identidade constituídos no Brasil, saltou de 60 territórios em 2009, para os atuais 120 territórios, constituídos sob esta configuração. Estes números representam um aumento considerável do Programa nestes anos.

De acordo com Perico (2009), a construção dos Territórios de Identidade na qualidade de eixo constitutivo da estratégia geral assumida pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT, trata-se de impulsionar as diferentes formas de organização, o desenvolvimento de capacidades, a gestão social do território, a articulação de políticas e a dinamização econômica. Esse processo, segundo o autor, seguiu em etapas de regionalização, definição do universo de atuação, hierarquização, seleção de microrregiões, territorialização, criação de institucionalidade territorial e iniciação do implemento dos programas.

O território passa a ser entendido, então, como dimensão política do espaço, quando este é referido, reconhecido e identificado como unidade de gestão política que o distingue e lhe atribui, de alguma forma, existência institucionalizada.

Como destacam Schneider & Tartaruga (2004, p.13), o território passa a ser utilizado como “uma perspectiva de desenvolvimento”, ou seja, como uma variável a ser considerada quando se pretende fazer algum tipo de intervenção sobre o espaço e as populações, que resultem em alterações do quadro existente.

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

Nesse caso, serviram como estratégias de implementação do PDSTR, a articulação, os órgãos colegiados, o planejamento e gestão participativas e o desenvolvimento de competências, elementos que consolidam a política territorial, como apresenta Perico (2009, p.108):

Os Territórios de Identidade não dispõem de status político administrativo,

mas formam uma unidade consolidada de planejamento, participação e gestão, por meio da criação de uma estrutura de gestão política, representada no Conselho Territorial, e por intermédio de gestão técnica pautada nos equipamentos de apoio.

Grosso modo, o propósito da política desenvolvimento territorial, partia da crença de que o Território de Identidade devesse ser bastante amplo e, como consequência, a instituição qualificada para a implementação dessa idéia em política de planejamento e desenvolvimento local deveria ser o Ministério do Planejamento ou o Ministério da Integração Nacional. A ideia era encaminhar um acordo do Governo Federal com a pretensão de se conseguir um mapa territorializado do país, em caráter geral, a partir de onde, cada ministério desdobraria suas ações setoriais e particulares, efetivando dessa forma, as diversas ações, com fins ao desenvolvimento territorial.

Como pontua Perico (2009), essa configuração territorial, requer sensibilização dentro do próprio Governo Federal, o que não ocorreu eficientemente, e as consequências à política de desenvolvimento territorial ficou ao longo destes anos, fortemente prejudicada.

No caso do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA faz-se aqui uma ressalva, pois tem sido um dos poucos ministérios que conseguiu, mesmo com dificuldades, a implementação de algumas ações nesse sentido, muito embora a ideia central fosse que a progressão de atuação seria dada na sequência em território de identidade, território rural e território da agricultura familiar, o que, mesmo com as ações encaminhadas pelo MDA, tem se mostrado ainda frágil em alguns sentidos.

Ao tomar a iniciativa na implantação da política de desenvolvimento territorial, o MDA pretendia abrir um leque de atores e a amplos espaços de participação de diversas organizações, entre elas o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), a Igreja e os Sindicatos, na tentativa de converter essa participação em esforços que se refletiriam na territorialização. Para tanto, deveria fazer uma interlocução com as organizações de base e a qualificação metodológica para articular os diferentes atores (PERICO, 2009).

Essa articulação dos atores deveria contemplar os diferentes níveis de competências e relações de poder entre as instituições públicas, além da relação entre agentes públicos, privados e sociais, das três relações de poder existentes no

país: União, Estados e Municípios. Todavia, esse desejo não se configurou em sua plenitude no Brasil.

### 3.2 A DIMENSÃO TERRITORIAL DOS ESTADOS A PARTIR DO PPA: O CASO BAIANO DOS TERRITÓRIOS DE IDENTIDADE

Com base nos estudos de Cargnin (2007), a questão territorial está na pauta do planejamento federal, orientada também para a elaboração do Plano Plurianual 2008-2011, cujo objetivo foi o de incorporar a dimensão territorial ao PPA, considerando variáveis como o desenvolvimento sustentável e redução das desigualdades regionais, abordadas com a valorização dos espaços sub-regionais integrados com a escala mesorregional e macrorregional, em uma abordagem multiescalar (MPOG, 2006a apud Cargnin, 2007, pág. 13/14).

A partir do enfoque territorial sugerido pelo PPA Federal, alguns dos estados brasileiros também manifestaram interesse nesse recorte, com vistas a construir seus PPA's, tomando o território enquanto unidade de planejamento da política pública estadual. Nesse levante, saíram à frente, os estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Bahia, Sergipe, Minas Gerais, Mato Grosso e Pará.

Diante do contexto inicial do PPA Federal 2004/2007, a partir dos avanços e problemas, os governos veem buscando recuperar a abordagem territorial para elaboração dos novos planos. De acordo com Cargnin (2007, p. 13), nessa intenção,

(...) podem ser citados os planos elaborados pelos estados do Pará, com enfoque territorial participativo; Sergipe, com os chamados territórios planejamento; Mato Grosso, com enfoque participativo e subsidiado por uma base estratégica de longo prazo; Ceará, com as macrorregiões de planejamento; Pernambuco, com foco no planejamento local; Santa Catarina, vinculado à descentralização administrativa; e do Rio Grande do Sul, desenvolvendo o plano juntamente com a construção de uma base estratégica e a regionalização dos programas, ações e produtos.

Nesse sentido, o Governo da Bahia, também se mobilizou na perspectiva do recorte territorial, tomando-o como unidade de planejamento das políticas públicas do Estado, em especial a partir da construção do PPA Participativo 2008/2011.



### 3.2.1 A Política de Desenvolvimento Territorial adotada pelo Governo da Bahia

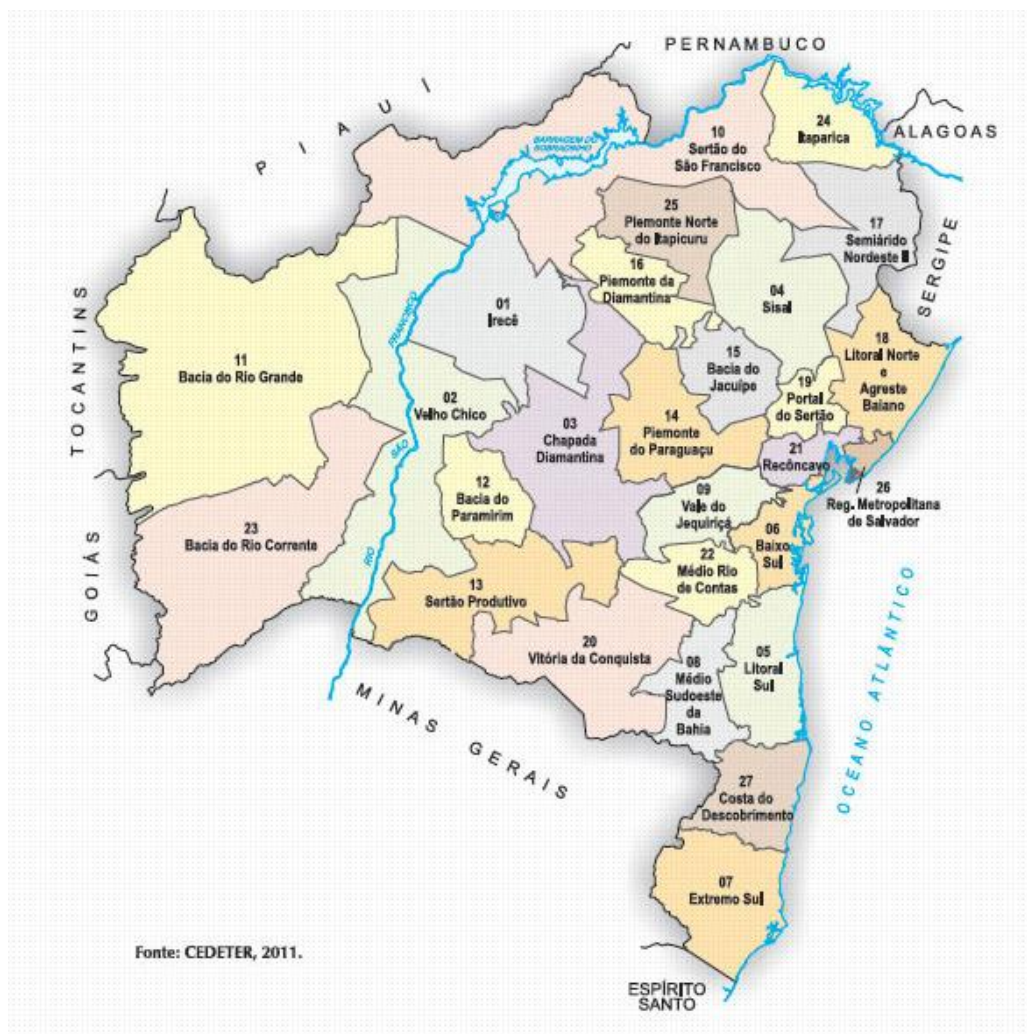
Ao pensar a política de desenvolvimento territorial, a partir da SDT, o Governo Baiano, percebeu, inicialmente, a necessidade de compreender o conceito de território, com o qual passaria a construir e desenvolver sua política, adotando assim, o conceito posto pela SDT, tendo-o como,

(...) um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, caracterizado por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade, coesão social, cultural e territorial (SDT, 2004).

Ao adotar este conceito de território, o Governo Baiano, passou a delinear esforços para a implantação de sua política de planejamento e desenvolvimento a partir do recorte territorial, atribuindo à SEPLAN, a unidade estadual, responsável pelo planejamento e articulação das políticas estaduais com destino aos Territórios de Identidade no âmbito da Bahia.

Seguindo os processos metodológicos adotados pela SDT, o Governo da Bahia, instituiu o Programa Territórios de Identidade, a partir do Decreto Estadual nº 12.354, de 25 de agosto de 2010, reconhecendo posteriormente a existência de 27 Territórios de Identidade. Sua metodologia foi desenvolvida com base no sentimento de pertencimento, onde as comunidades, por intermédio de suas representações, foram convidadas a opinar.

Figura 3 - Territórios de identidade a partir do governo da Bahia



Considerando que a definição de território concebida pela Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia – SEPLAN, o Estado da Bahia, passou a adotar esta configuração como unidade de planejamento das políticas públicas, lançando mão de instrumentos de governança como o Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial – CEDETER, instituído pelo decreto n.º 12.354 de 23 de dezembro de 2010, que se constitui 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 Territórios de Identidade (SEPLAN, 2010).

De acordo com a Resolução do CEDETER nº 01 (BAHIA, 2011),

Cabe ao conselho, dentre outras atribuições, 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.

Apesar da intenção de uma territorialização unificada, as secretarias estaduais, ainda não incorporaram efetivamente os territórios como base de planejamento, prevalecendo uma sobreposição de regionalizações e recortes administrativos. Uma das primeiras secretarias de estado a adotar essa nova configuração, foi a Secretaria de Cultura – SECULT, que demonstrou ter absorvido a dinâmica territorial, com a contratação de um articulador por território.

Como essa medida, acredita-se que houve uma disposição do governo para utilizar uma territorialização unificada para a aplicação de políticas públicas, destacando que existia uma desarticulação entre as secretarias, que não seguiam a regionalização da Secretaria de Planejamento. Entretanto, isso não significa, em sua plenitude, a articulação das ações do Governo Baiano, diante dessa configuração.

A partir de então, a nova administração do Governo da Bahia, passou a dar prioridade ao planejamento territorial, considerando os territórios como unidades de planejamento. Esse processo ocorreu em 2007, com a realização de diversas oficinas nos territórios do estado para discussão do Plano Plurianual 2008-2011 (PPA), que foi denominado de PPA Participativo, documento, no âmbito estadual, que reconhece o planejamento baseado na dinâmica territorial.

### 3.2.2 Instrumentos de Planejamento e Gestão Territorial Adotados pelo Governo da Bahia

Aliado à questão do CEDETER, outros instrumentos de planejamento e gestão, têm sido implementados pelo Governo Baiano, com base na política de desenvolvimento territorial. Dentre eles, o Plano Pluri Anual – PPA, a partir de escuta à sociedade, numa perspectiva participativa como ocorreu nos últimos anos. Esta metodologia, implementada recentemente no Estado da Bahia, dado o contexto histórico baiano, pode ser considerada positiva, embora ainda não capture à miúdo, as necessidades da população, o que dificulta no atendimento das demandas sociais com vistas ao desenvolvimento pleno dos territórios.

Pomponet (2008, p. 142), ao analisar o PPA Participativo na Bahia, afirma que

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

Mas, quanto a isso, a própria SEPLAN tem a dimensão das demandas existentes em cada território, a ponto de destacar que o desenvolvimento de uma região causa demanda por saúde, por educação, por segurança, geração de trabalho e renda e melhoria de qualidade de vida da população. Logo, a preocupação com o investimento em uma infraestrutura adequada é extremamente salutar para estimular o desenvolvimento de uma região (SEPLAN, 2010).

A partir do PPA, construído com uma metodologia participativa, a sociedade teve a possibilidade de debater e apresentar ideias para compor o planejamento do Estado, com destaque para as ações voltadas para o Território. A questão então passa a ser outra: o monitoramento e a avaliação do PPA e a implementação das ações e das políticas públicas definidas nesse instrumento de planejamento e gestão.

Nesse propósito, como resultado do próprio PPA Participativo, foi criado o Conselho de Acompanhamento do PPA (Cappa), composto por dois representantes de cada um dos 27 territórios de identidade do estado da Bahia. O objetivo do Cappa é acompanhar, monitorar, subsidiar e aconselhar o Governo da Bahia quanto à execução do PPA, instrumento que orienta as ações do governo. Em 2010, foram realizados os chamados Diálogos Territoriais, seminários que ocorreram nos territórios de identidade, direcionados para o debate sobre os instrumentos de participação direta e de controle social nas políticas públicas estaduais.

Por outro lado, antes de lançar o PPA Participativo, o Estado da Bahia, por iniciativa da Secretaria de Planejamento – SEPLAN, já tinha desenhado um macroplanejamento, baseando-se no Planejamento Estratégico Sistêmico, no âmbito do Estado, construído a partir do ciclo de debates Pensar a Bahia. As Portarias nº180/2009 e nº181/2009, da SEPLAN, determinaram a criação de um Grupo de Trabalho com o objetivo de organizar, elaborar e coordenar a formulação das diretrizes para o Plano de Desenvolvimento Bahia 2023: 200 Anos de Independência

(SEPLAN, 2010).

Nessa perspectiva, a SEPLAN/Bahia, por meio do módulo Pensar a Bahia, reuniu os gestores municipais com o objetivo de avançar na discussão do processo de desconcentração regional. Para oportunizar a participação dos gestores presentes, os territórios de identidade baianos foram divididos em quatro vetores: o Vetor Norte, o Vetor Sul, o Vetor Leste e o Vetor Oeste.

Com esta iniciativa, a SEPLAN espera que os debates sirvam de insumo à elaboração de um plano de desenvolvimento para o Estado, com horizonte em 2023, quando a Bahia comemora o bicentenário da sua Independência (2 de julho). As diretrizes deste plano – denominado Plano de Desenvolvimento Bahia 2023 – deverão contribuir para a elaboração dos próximos três Planos Plurianuais (PPAs).

O Pensar a Bahia foi dividido em quatro módulos, cujas temáticas são consideradas basilares para o desenvolvimento do Estado.

O primeiro, em 17 de dezembro de 2009, abordou os temas “mobilidade urbana”, “infraestrutura logística” e “futuro dos núcleos industriais”. O módulo seguinte, realizado em 27 de janeiro de 2010, discutiu os temas “saúde e educação como vetores de desenvolvimento”, “segurança pública como condição para o desenvolvimento” e “habitação e construção civil”. O terceiro, em 03 de março de 2010, abordou “política agrícola, agronegócio e agricultura familiar”, “descentralização industrial e mineração” e, por fim, o tema “meio ambiente, desenvolvimento sustentável e energias alternativas”. Finalmente, o quarto módulo, realizado em 31 de março de 2010, abordou os temas “ciência, tecnologia, universidades e centros de pesquisa”, “indústrias criativas” – que envolve, também, a discussão de questões culturais – e “turismo”. Adicionalmente, no dia 17 de março de 2010, sob o tema “desenvolvimento e poder público municipal”, um módulo especial discutiu as perspectivas para a adoção de políticas públicas direcionadas ao desenvolvimento dos municípios baianos. (BAHIA, SEPLAN, 2010, p. 03)

Em face ao Projeto de Desenvolvimento do Estado, a SEPLAN passou também a executar as suas ações de planejamento a partir dos Territórios de Identidade, numa perspectiva futura:

[...] antever futuro, elaborar cenários é um exercício fundamental para quem quer ganhar graus de liberdade para o futuro. Perpassando vários governos e o que orienta e define a atuação do Estado. Então, nós não estamos pensando apenas no momento presente. Nós não estamos pensando apenas nesta gestão. Nós estamos pensando no Estado, no horizonte futuro, no horizonte de treze anos, em 2023, quando estaremos comemorando o bicentenário da nossa independência. Porque nós temos responsabilidade com essas gerações, com essas futuras gerações e com o futuro das pessoas. (VALADARES, 2010 apud SEPLAN 2010, pág. 05)

A ação consistiu na construção de um mapa estratégico onde estão

apontados a visão de futuro, os macro-objetivos, os eixos de desenvolvimento e as diretrizes estratégicas. O ciclo de debates Pensar a Bahia é uma efetiva contribuição ao processo de planejamento estratégico, visando a consolidação de um modelo de desenvolvimento e governança solidária, através da atualização e do aperfeiçoamento do referido mapa estratégico. (SEPLAN, 2010)

Entretanto, de acordo com a SEPLAN (2010), para se efetivar as diretrizes estratégicas com vistas ao desenvolvimento da Bahia, cabe pensar num eixo fundamental que é a questão democrática, que envolve, por sua vez, a questão da descentralização de recursos, de poder e de decisões.

A constituição de 1988 é o marco no estabelecimento das bases de formação de uma relação federativa mais descentralizada. Nas ações que derivam dela, nota-se a transferência de responsabilidade, sobretudo, para os municípios; porém, sem transferência correspondente de recursos e de fontes de financiamento. (SEPLAN, 2010, p. 7)

Essa questão, de fato ainda precisa ser enfrentada, numa condição plena de promoção do desenvolvimento, a fim de considerar a descentralização essencial para este fim, vez que esta deve ser compreendida como transferência ou deslocamento de competências, recursos e/ou meios (que se acham centralizados), do centro para indivíduos, entes ou instituições descentralizados. (ARRETCHE, 1996; TOBAR, 1991 *apud* DALLABRIDA, 2011. p. 179).

Um Estado descentralizado é um Estado que transfere/desloca, inclusive, geograficamente, recursos (que pode manipular) para outros entes ou instituições, eventualmente, situados noutros níveis administrativos, assim reduzindo seu controle sobre a origem, o volume e o destino de tais recursos.

Na visão da SEPLAN (2010), apesar do ganho com a descentralização no que se refere à sustentação da democracia, percebe-se a necessidade de promoção e aprofundamento de uma cooperação federativa como um instrumento de desenvolvimento e como uma ferramenta de implantação de políticas públicas. Logo, na formatação deste pacto federativo, a geração e distribuição de recursos se colocam como questões centrais.

Para tanto, há de se considerar o planejamento como ferramenta imprescindível para este fim, vez que este pode ser entendido como um processo de decisão contínua, antecipatória, que integra o sistema racional da ação humana e

interliga os elementos relevantes para orientá-los a resultados desejados. (DALLABRIDA, 2011, p. 178).

O planejamento regula a ação humana, não a economia, a saúde, etc.. É ditado pelos fins, não pelos meios – embora não se possam dissociar estes daqueles. Ele não é neutro, posto ser produto de indivíduos cujas decisões são carregadas de valores. Logo, ele é construção social, que compatibiliza interesses de certos indivíduos e/ou coletividades, num certo lugar e num certo tempo.

Com relação ao planejamento com perspectivas futuras, Valadares (2010, *apud* SEPLAN, 2010, p. 4) sinaliza que:

Planejar significa pensar o futuro, saindo da situação inicial e almejando chegar à situação-objetivo. O futuro é composto: 1) do passado; 2) das tendências; 3) de realizações causais que marcam o direcionamento, as quais não se têm controle; e 4) da opção do que queremos ser e das ações selecionadas para a mudança. A ação prospectiva é parte essencial da “Grande Estratégia” e sem esta “o Estado fica sem visão institucional de futuro e condenado a ser um seguidor”, o que seria uma explicação para o atraso no desenvolvimento.

Ainda, é necessário entender o planejamento como ação que se constitui na coordenação possível de ações humanas, sem prejuízo à liberdade individual e coletiva, na busca de certos fins a partir da mobilização de certos meios num dado contexto espacial e temporal. (OZBEKHAL, 1971 *apud* DALLABRIDA, 2011, pág. 178)

Não obstante a essa questão, também deve fazer parte da agenda, a discussão sobre a concentração e/ou desconcentração do poder em torno do planejamento e das decisões pelo Estado. Daí emerge pensar, na participação social que corresponde a comprometimento e envolvimento ativo dos atores sociais.

Ainda com suporte em Dallabrida (2011, p. 189), cabe pensar que,

[...] numa formação social capitalista, o planejamento será sempre um instrumento referido ao conflito entre capital e trabalho. O Estado autoritário se vale do planejamento para favorecer os interesses do capital. Um Estado democrático pode frear a voracidade do capital e contemplar interesses de uma fração maior da sociedade.

Desse modo, como se trata de poder e Estado, sinaliza Dallabrida (2011) pode-se considerar que há desconcentração de poder sempre que, num dado contexto espacial e temporal, o Estado está submetido ao poder exercido por entes

externos a ele – por exemplo, à sociedade civil.

Os exemplos aqui descritos parecem ainda, estar longe de alcançar o esperado: a promoção do planejamento e da gestão territorial com a participação plena da sociedade em busca do desenvolvimento territorial, em especial no caso da Bahia, que embora escute a sociedade em seus poucos instrumentos de planejamento participativo, as decisões de investimentos e descentralização de recursos, se concentra ainda em poder do Estado.

Em síntese, o que se quer, por parte da sociedade, é um planejamento territorial minimamente democrático com participação social, em busca de um desenvolvimento que atenda as reais demandas da sociedade, e para tal, é imperioso incluir na agenda a questão da descentralização das decisões e dos recursos, sob a égide da participação e da gestão social.

É fato que o Estado tem um papel importante “como orquestrador das políticas de desenvolvimento e como um agente extremamente importante na relação entre empreendedores e sociedade no sentido de articular investimentos com as agendas de desenvolvimento regionais” (LANGONE, 2010 apud SEPLAN, 2010) e, para isto, é necessário um redimensionamento em suas ações, entre seus entes. O Estado deve atuar como protagonista nas ações de planejamento em médio e longo prazo, de modo a reduzir conflitos entre ambientalistas empreendedores. Logo, fazem-se necessárias “estruturas voltadas para administrar essas diferenças e conformar uma visão estratégica de Estado” (LANGONE, 2010 apud SEPLAN, 2010).

Contudo, é sabido das suas limitações, como visto até aqui, com a implementação de novas perspectivas de desenvolvimento, em especial o recorte tomado a partir da política territorial, com destaque o Estado da Bahia, que teve um contexto bastante complexo, carregado de dificuldades advindas do seu processo político, historicamente desfavorável à participação social nas políticas do Estado. Entretanto, estas dificuldades também, devem ser vistas como vetor de mobilização e envolvimento dos diversos atores sociais na implementação, mesmo que limitada, da política de desenvolvimento territorial, quer sob o propósito da SDT ou do Governo da Bahia. O que é requerido agora é a qualificação dessa política nos territórios baianos, de modo que se possa construir uma proposta de desenvolvimento que atenda às carências dos territórios. Para tanto, a orquestração deve funcionar plenamente.



#### **4. A CHAPADA DIAMANTINA E SEUS MÚLTIPLOS RECORTES TERRITORIAIS**

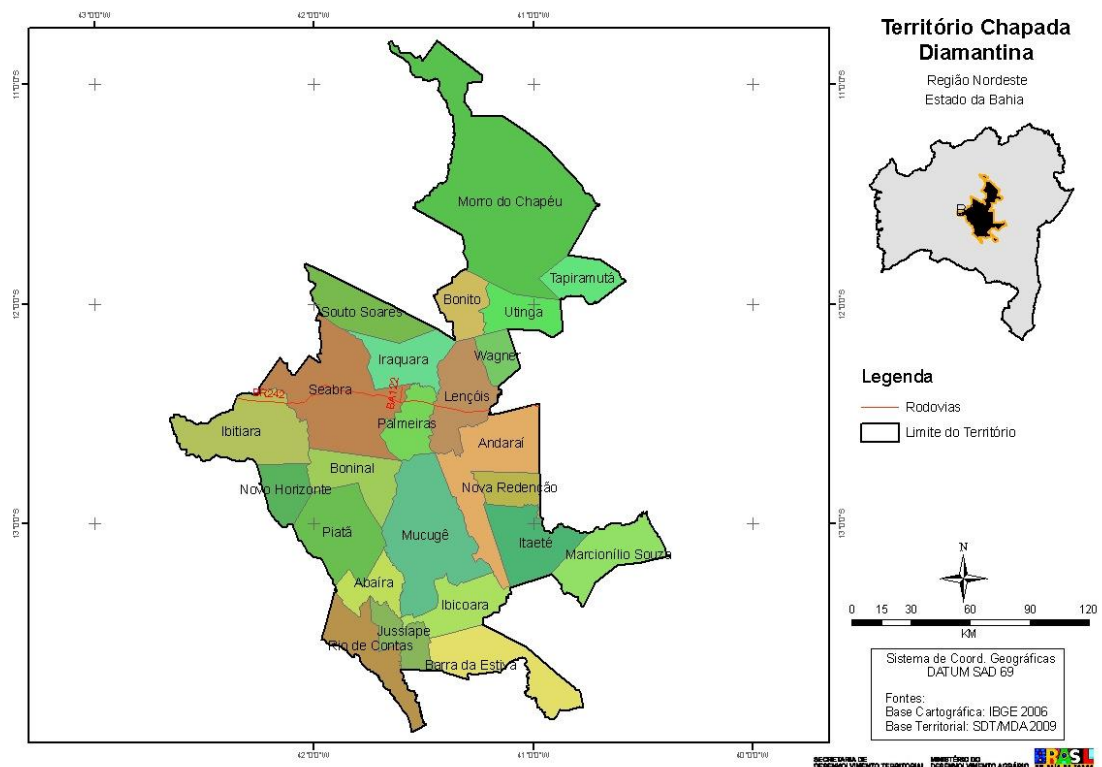
O presente capítulo busca apresentar em seus múltiplos aspectos, a Chapada Diamantina, localizada na região central do Estado da Bahia. Para isto, primeiro apresenta um breve panorama da conformação deste território. Em seguida, apresenta as divisões territoriais na Chapada Diamantina, analisando o contexto da implantação da política territorial entendida como instrumento de planejamento das ações do Estado, a partir dos fundamentos do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA e das ações da Secretaria Estadual de Planejamento da Bahia – SEPLAN. Busca também provocar reflexões aos multiatores deste Território, na identificação dos limites, horizontes, considerações e conhecimentos acerca do processo de implantação da política territorial.

##### **4.1 ASPECTOS GEOGRÁFICOS, HISTÓRICOS E SOCIOECONÔMICOS DO TERRITÓRIO DA CHAPADA DIAMANTINA.**

Região de extrema beleza natural, com especificidades históricas, econômicas e culturais, a Chapada Diamantina, congrega historicamente, uma série de municípios que compõe essa região central da Bahia, que nos últimos tempos, tem se apresentado em diversos recortes territoriais. De região administrativa do estado à política de território dos últimos anos, a Chapada Diamantina, tem participado destes e de outros desenhos territoriais.

Localizado na região central do Estado da Bahia, o Território da Chapada Diamantina, é composto por 23 municípios: Abaíra, Andaraí, Barra da Estiva, Boninal, Bonito, Ibicoara, Ibitiara, Iraquara, Itaetê, Jussiape, Lençóis, Marcionílio Souza, Morro do Chapéu, Mucugê, Nova Redenção, Novo Horizonte, Palmeiras, Piatã, Rio de Contas, Seabra, Souto Soares, Utinga e Wagner, que totalizam uma população de 359.874 habitantes, distribuídos numa área de 30.717,5 Km<sup>2</sup> (IBGE, 2010).

**Figura 4 - Território da Chapada Diamantina**



Fonte: Brasil (2010).

Seguindo as atuais definições de recorte territorial proposto pelo Estado Brasileiro, o Território da Chapada Diamantina é mais um dos recortes possíveis de ser analisado. Além deste recorte, outros também podem ser observados no decorrer deste texto.

Com um relevo territorial caracterizado por áreas planálticas e serranas, a Chapada Diamantina, é detentora de grandes atrativos e belezas naturais: serras, rios, cachoeiras e grutas deslumbrantes, presentes em boa parte dos seus municípios, o que favoreceu à implantação da atividade turística neste espaço.

**Figura 5 - Foto da Chapada Diamantina**



Fonte: Rui Rezende (2010).

A ocupação socioeconômica da Chapada Diamantina resultou da expansão da pecuária no vale do São Francisco e das descobertas auríferas nas nascentes dos rios de Contas, Paramirim e Itapicuru, no início do século XVIII. Várias "bandeiras" passaram pela Chapada Diamantina à procura de ouro e pedras preciosas e de índios para escravidão. Contudo, o povoamento colonizador adveio inicialmente pelo oeste, com as fazendas de gado do mega-latifundiário sesmeiro Antônio Guedes de Brito.

Região surgida a partir da colonização portuguesa e da exploração do garimpo de ouro e de diamante trazem sua história fortes marcas das lutas travadas entre os coronéis pelo poder político e pelas riquezas oriundas do garimpo, desde o século XVIII, deixando consequências até os dias de hoje, em diversos setores sociais advindos de uma política paternalista e clientelista, como pode ser observado em Cruz (2009, p. 2), que faz a seguinte referência:

Através das históricas lutas entre coronéis rivais criaram-se os primeiros partidos políticos da região. Partidos que se mantêm presos às mesmas dinâmicas antidemocráticas sob as quais foram criados, originando assim os duelos e facções que se rivalizam pelo poder até os dias atuais. Essas rivalidades conferem peculiaridade à democracia da região, uma vez que o fenômeno do mandonismo subsiste com força, subjugando a população aos ditames daqueles que se encontram no poder. As contradições e lutas se interpõem: ora vive-se um intenso burburinho de participação, ora vive-se o

terror da não expressão. Dentro desta atmosfera de abandono e dominação, os desafios para o futuro requerem negociação com os diversos poderes existentes para abrir espaço a presença humana nos espaços povoados por frágeis estruturas naturais

A ostentação e o poder político dos coronéis, na Chapada Diamantina, ainda hoje registram em seus municípios resquícios e influência da política do passado. O forte dos embates políticos ocorre nas eleições municipais, quando dois ou mais grupos “guerreiam” entre si pelo domínio e poder do município. Assim é, em quase todos os municípios da Chapada Diamantina, que mesmo findando o período oficial das eleições, as disputas, na prática parecem não ter fim. O resultado dessas disputas, se fortalece pelas desavenças pessoais, partidárias, ideológicas, chegando até aos projetos que poderiam beneficiar a população.

Com sua história relacionada à atividade da mineração, do ouro e do diamante, esta atividade definiu a formação desse espaço durante mais de um século. O ciclo do ouro, que teve início em Rio de Contas, por volta do século XVIII e o ciclo do diamante nos municípios de Mucugê, Andaraí e Lençóis, em meados de 1844, sendo Lençóis, um importante ponto comercial desse minério na época.

Com o esgotamento do ciclo da mineração, associado ao aumento da competitividade no mercado internacional, em função das jazidas sul-africanas, e com a utilização de métodos de extração rudimentares, ocorreu um período de estagnação econômica nessa região, cujos primeiros sinais foram notados em 1871-1872, provocando lentamente a dispersão dos garimpeiros. Grande parte dos que não migraram dedicaram-se à plantação de café e de cereais; outros se dirigiram aos cafezais paulistas e indústrias paulistanas e do ABC, além dos que migraram para outras regiões do Estado, aumentando ainda mais o decréscimo populacional na região.

#### 4.1.2 Sua população

Atualmente, a Chapada Diamantina possui uma população aproximada de 359.874 (IBGE 2010), distribuídos nos 23 municípios que a compõe, cuja maioria não chega a 20 mil habitantes. A exceção são os municípios de Seabra (41.798 hab.), Morro do Chapéu (35.164 hab.), Iraquara (22.601 hab.) e Barra da Estiva (21.187 hab.), cuja população supera os 20 mil habitantes.

Analisando os dados do IBGE (2000-2010), de forma geral, observa-se que a Chapada Diamantina teve um pequeno aumento populacional nesse período, como pode ser observado na Tabela 01, situação que *a priori*, não se pode precisar os motivos, tendo em vista que os fatores que influenciam a migração histórica na região, ainda permanecem.

**Tabela 1 - Municípios que integram o Território da Chapada Diamantina com o número de populações, 2000 – 2010**

Nº	Município	Área (km2)	População (hab)	
			Total 2000	Total 2010
01	Abaíra	530,5	9.607	8.316
02	Andaraí	1.861,7	13.884	13.960
03	Barra da Estiva	1.346,6	24.440	21.187
04	Boninal	934	12.461	13.695
05	Bonito	726,6	12.902	14.834
06	Ibicoara	849,9	14.453	17.282
07	Ibitiara	1.847,6	14.443	15.508
08	Iraquara	1.029,4	18.334	22.601
09	Itaetê	1.208,7	14.006	14.924
10	Jussiape	585,2	10.051	8.031
11	Lençóis	1.277,0	11.425	10.368
12	Marcionílio Souza	1.277,2	10.775	10.500
13	Morro do Chapéu	5.742,9	34.494	35.164
14	Mucugê	2.455,0	13.682	10.545
15	Nova Redenção	431,3	8.636	8.034
16	Novo Horizonte	609,2	8.502	10.673
17	Palmeiras	657,7	7.518	8.410
18	Piatã	1.713,5	18.977	17.982
19	Rio de Contas	1.063,7	13.935	13.007
20	Seabra	2.517,3	39.422	41.798
21	Souto Soares	993,3	14.795	15.899
22	Utinga	638,2	16.889	18.173
23	Wagner	421,0	8.976	8.983
	<b>TOTAL GERAL</b>	<b>30.717,5</b>	<b>352.607</b>	<b>359.874</b>

Fonte: IBGE/Censo 2010.

Embora, se observe um aumento populacional no território como um todo, numa análise mais minuciosa, observa-se que dos 23 municípios da Chapada Diamantina, 10 apresentam decréscimo populacional entre os anos de 2000-2010: Abaíra, Barra da Estiva, Jussiape, Lençóis, Marcionílio Souza, Mucugê, Nova Redenção, Piatã, Rio de Contas e Wagner, enquanto que os demais apresentam aumento da população nesse mesmo período, fato que, se investigado, pode se configurar a migração em função de fatores econômicos, em geral ligados ao desemprego e ausência de renda.

**Tabela 2 - População residente, total, urbana, rural, com indicação da área total e densidade demográfica dos municípios – 2010.**

Nº	Município	Total	Urbana	Rural	Urbana percentual	Rural Percentual	Área total Km <sup>2</sup>	Densidade demográfica Hab/Km <sup>2</sup>
01	Abaíra	8.316	3.736	4.580	44,00%	56,00%	530,5	15,68
02	Andaraí	13.960	7.773	6.187	55,00%	45,00%	1.861,7	7,50
03	Barra da Estiva	21.187	10.404	10.783	49,00%	51,00%	1.346,6	15,73
04	Boninal	13.695	4.607	9.088	33,00%	67,00%	934,0	14,66
05	Bonito	14.834	6.232	8.602	42,00%	58,00%	726,6	20,42
06	Ibicoara	17.282	10.961	6.321	63,00%	37,00%	849,9	20,33
07	Ibitiara	15.508	3.437	12.071	22,00%	78,00%	1.847,6	8,3
08	Iraquara	22.601	6.757	15.844	29,00%	71,00%	1.029,4	21,96
09	Itaeté	14.924	6.209	8.715	41,00%	59,00%	1.208,7	12,35
10	Jussiapé	8.031	3.068	2.109	38,00%	62,00%	585,2	13,72
11	Lençóis	10.368	8.037	2.331	77,00%	23,00%	1.277,0	8,12
12	Marcionílio Souza	10.500	5.312	5.188	50,00%	50,00%	1.277,2	8,22
13	Morro do Chapéu	35.164	20.267	14.897	57,00%	43,00%	5.742,9	6,12
14	Mucugê	10.545	4.180	6.365	39,00%	61,00%	2.455,0	4,30
15	Nova Redenção	8.034	5.237	2.797	65,00%	35,00%	431,3	18,63
16	Novo Horizonte	10.673	3.505	7.168	32,00%	68,00%	609,2	17,52
17	Palmeiras	8.410	5.239	3.171	62,00%	38,00%	657,7	12,79
18	Piatã	17.982	7.612	10.370	42,00%	58,00%	1.713,5	10,49
19	Rio de Contas	13.007	6.309	6.698	48,00%	52,00%	1.063,7	12,23
20	Seabra	41.798	20.277	21.521	48,00%	52,00%	2.517,3	16,60
21	Souto Soares	15.899	6.039	9.860	37,00%	63,00%	993,3	16,01
22	Utinga	18.173	12.810	5.363	70,00%	30,00%	638,2	28,47
23	Wagner	8.983	6.482	2.501	72,00%	28,00%	421,0	21,34
	<b>TOTAL GERAL</b>	<b>359.874</b>	<b>174.490</b>	<b>185.384</b>	<b>48,48%</b>	<b>51,51%</b>	<b>30.717,5</b>	<b>11,71</b>

Fonte: IBGE, 2010.

No que se refere aos dados de urbanização, ao analisar o conjunto de municípios, estes configuram o território com um ligeiro equilíbrio entre a população residente na área urbana (48,48%) e na área rural (51,51%), com uma diferença entre um e outro em torno de 3,03%. Numa análise mais criteriosa, observa-se que os municípios de Ibitiara (78%), Iraquara (71%) e Boninal (67%), registram o maior quantitativo de sua população, residente na área rural, enquanto Lençóis (77%), Wagner (72%) e Utinga (70%), têm sua população concentrada no meio urbano, o que não significa que estes últimos, não tenham seu cotidiano com base na área rural, como é evidente em Wagner e Utinga, municípios com tradição agrícola.

Em situação diferente, Lençóis apresenta-se com números mais urbanos, face às atividades do turismo, que atraem a residência da população local ou externa, para a sede do município, onde veem a perspectiva de desenvolver uma atividade econômica ligada à área, mesmo que se perceba no seu conjunto um declínio populacional entre os dados de 2000 e 2010 (IBGE).

Comparando os dados do Censo do IBGE 2000 e 2010, o Território Chapada Diamantina tem apresentado um acentuado aumento no grau de urbanização, saltando dos 43% para os atuais 48%, números que por si só, não alteram a dinâmica do Território, que possui um número significativo de municípios tipicamente rurais. Quanto a isso, o Território, ainda apresenta a maior parte da população, residente na área rural: 51,51% (IBGE, 2010), com uma densidade demográfica, de 11,71 hab./km<sup>2</sup>.

#### 4.1.3 Desenvolvimento Sócio Econômico

De acordo com dados da SEI/IBGE (2010/2011), a Chapada Diamantina tem uma discreta participação no PIB do Estado da Bahia, ficando em 16<sup>a</sup> posição, com apenas 1,53%, embora se posiciona à frente de outros territórios que já se apresentaram como destaque econômico no Estado, a exemplo de Irecê, Velho Chico, Piemonte do Paraguaçu, dentre outros com maior expressão econômica em tempos passados.

Grosso modo, acredita-se que o incremento no PIB da Chapada Diamantina, seja resultado do agronegócio e da atividade turística implantadas na região. Entretanto, não se pode destacar outras fontes de geração de renda, elementos que caberiam um estudo mais detalhado.

Já a Tabela 3, também oriunda de dados fornecidos pela SEI/IBGE 2011, representa o PIB dos municípios do Território da Chapada Diamantina, em valores destacados por setores de renda, além de apresentar a distribuição per capita de cada unidade.

Tabela 3 - PIB/PIB Per Capita dos Municípios da Chapada Diamantina – 2011

Municípios	Valor Adicionado (R\$ milhões)			Valor Adicionado APU (R\$ milhões)	Impostos Sobre Produtos (R\$ milhões)	PIB (R\$ milhões)	PIB Per Capita (R\$1,00)
	Agropecuária	Indústria	Serviços (1)				
<b>Bahia</b>	<b>729,71</b>	<b>229,84</b>	<b>1.334,01</b>	<b>658,55</b>	<b>97,85</b>	<b>2.391,41</b>	<b>11.419,63</b>
<b>Abaíra</b>	2,55	5,06	27,72	16,63	1,52	36,85	4.241,79
<b>Andaraí</b>	5,65	7,02	45,09	28,35	2,05	59,81	4.287,26
<b>Barra da Estiva</b>	60,09	11,94	84,43	37,72	6,10	162,56	7.750,41
<b>Boninal</b>	3,85	6,70	44,41	25,78	2,35	57,31	4.153,91
<b>Bonito</b>	79,13	8,28	52,86	24,60	3,99	144,26	9.628,33
<b>Ibicoara</b>	157,79	17,50	84,08	32,25	9,36	268,73	15.314,04
<b>Ibitiara</b>	4,39	8,92	47,67	28,48	2,59	63,58	4.078,07
<b>Iraquara</b>	15,35	22,04	75,21	42,59	5,89	118,49	5.167,57
<b>Itaeté</b>	11,91	7,58	44,45	27,91	2,47	66,42	4.429,57
<b>Jussiape</b>	2,87	3,97	24,03	14,44	1,25	32,11	4.128,69
<b>Lençóis</b>	8,69	6,31	39,48	19,81	3,25	57,73	5.508,65
<b>M. Souza</b>	8,04	5,26	34,36	21,44	1,71	49,37	4.713,82
<b>Morro do Chapéu</b>	39,21	23,81	112,99	60,45	7,20	183,21	5.203,68
<b>Mucugê</b>	241,05	13,91	79,65	19,83	9,15	343,77	33.239,86
<b>Nova Redenção</b>	3,41	4,20	24,21	14,74	1,28	33,10	4.114,29
<b>Novo Horizonte</b>	7,95	5,66	34,21	19,50	1,93	49,74	4.588,71
<b>Palmeiras</b>	3,01	6,05	29,79	15,91	1,93	40,78	4.809,74
<b>Piatã</b>	6,24	8,75	54,94	32,59	2,73	72,65	4.171,49
<b>Rio de Contas</b>	8,54	6,78	49,52	22,40	2,68	67,52	5.214,81
<b>Seabra</b>	26,42	27,81	199,52	71,41	20,10	273,85	6.522,81
<b>Souto Soares</b>	6,11	7,57	50,17	31,19	2,26	66,11	4.135,25
<b>Utinga</b>	14,19	9,74	64,53	33,89	4,32	92,77	5.077,29
<b>Wagner</b>	13,27	4,99	30,68	16,66	1,75	50,70	5.642,99
<b>Fonte: SEI / IBGE 2011</b>							
<b>(1) inclui APU (Adm. Pública)</b>							

Ao analisar a Tabela 3, constata-se que os municípios com registro de maior PIB Per Capita, são, respectivamente: Mucugê (R\$ 33.239,86), Ibicoara (R\$ 15.314,04) e Bonito (R\$ 9.628,33), com forte participação agropecuária, onde estão localizados os maiores empreendimentos do agronegócio do Território. No outro extremo, estão os municípios de Ibitiara (R\$ 4.078,07), Nova Redenção (R\$ 4.114,29) e Jussiape (R\$ 4.128,69), que apresentam os menores valores do PIB Per Capita, do Território, cuja participação agropecuária é bastante prejudicada pelos aspectos climáticos, e as outras atividades são inexpressivas.

Analisando ainda esta questão, observa-se com exceção dos municípios de Mucugê, Ibicoara e Bonito, com forte participação agropecuária, os demais



municípios do Território, apresentam o setor de serviços, com maior participação no PIB Municipal. Entretanto, há que se considerar que neste setor, estão presentes também os serviços oriundos da administração pública, o que em tese, confirma a realidade, de que em muitos casos, são as prefeituras os maiores empregadores do Território.

Como se vê, existe o outro lado da Chapada Diamantina, nem sempre marcada por belezas, históricas ou naturais. O Território também é marcado por pobreza e desigualdades, fatores causados, dentre outros elementos, pela seca, que tem se agravado a cada ano, demandando dessa forma, por políticas públicas integradas e mais duradouras, ações mais eficientes que possam ao menos minimizar os efeitos da estiagem. Além disso, carece também de maior investimento para a dinamização da economia, a partir do fomento da agricultura familiar e a gestão dos recursos naturais, com o intuito de desenvolver novas cadeias produtivas, como forma de alavancar o PIB dos municípios e promover o desenvolvimento pleno, beneficiando dessa forma a população.

Nesse sentido, grandes são as necessidades dos municípios do Território da Chapada Diamantina: abastecimento de água humano, esgotamento sanitário, saúde, educação, infraestrutura, serviços públicos diversos: segurança pública, fomento à agricultura, geração de emprego e renda, enfim, ações das mais diversas esferas do Estado.

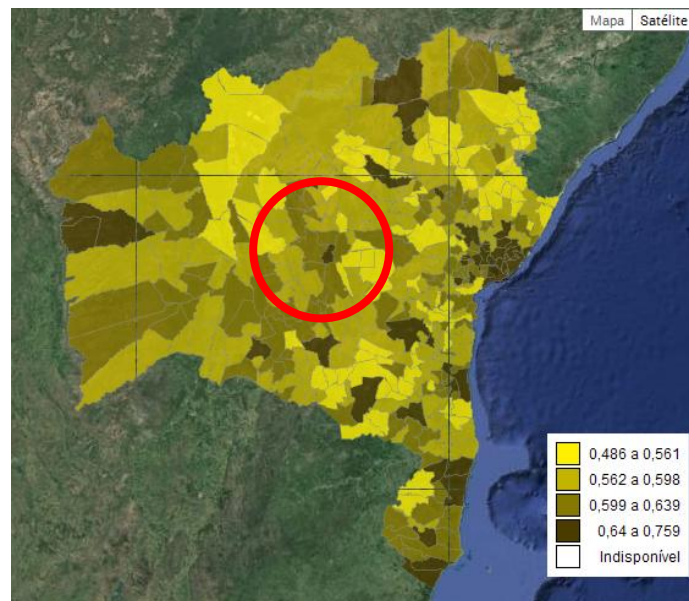
Outro indicador observado nos municípios do Território da Chapada Diamantina é o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM, indicador extraído com base nas informações do Censo do IBGE 2010, que leva em conta três componentes: expectativa de vida ao nascer, educação e renda per capita. Nesse índice, os municípios do Território da Chapada Diamantina, estão classificados, conforme descrição da Tabela 04, conforme dados do último Censo do IBGE.

**Tabela 4 - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – Municípios do Território Chapada Diamantina – 2010**

Nº	Município	IDHM 2010
01	Abaíra	0,613
02	Andaraí	0,555
03	Barra da Estiva	0,575
04	Boninal	0,612
05	Bonito	0,561
06	Ibicoara	0,591
07	Ibitiara	0,585
08	Iraquara	0,599
09	Itaetê	0,572
10	Jussiapé	0,602
11	Lençóis	0,623
12	Marcionílio Souza	0,561
13	Morro do Chapéu	0,588
14	Mucugê	0,606
15	Nova Redenção	0,567
16	Novo Horizonte	0,597
17	Palmeiras	0,643
18	Piatã	0,571
19	Rio de Contas	0,605
20	Seabra	0,635
21	Souto Soares	0,592
22	Utinga	0,590
23	Wagner	0,587

Fonte: IBGE/Censo 2010.

**Figura 6 - Mapa de IDHM dos Municípios da Chapada Diamantina – 2010.**



Fonte: IBGE (2013).  
Adaptação do autor, 2014.

Na análise da Tabela 4 e da Figura 6, em que, ambas apresentam os dados do IDHM dos municípios do Território da Chapada Diamantina, observa-se que o município de Palmeiras, apresenta o maior IDHM entre os demais, 0,643, índice considerado médio na escala do IBGE. Os demais estão com índices na escala, entre médio e baixo, com destaque ao município de Andaraí, que apresenta o menor índice entre os municípios do Território, 0,555.

Embora o IDHM por si só, não se configure um índice capaz de medir o desenvolvimento municipal, na sua plenitude, vale destacá-lo, como mais um dos indicadores de análise no Território da Chapada. Numa observação superficial, estes índices se apresentam em melhor situação, que outros territórios baianos, conforme pode ser observado na Figura 6.

Outro indicador observado no Território, diz respeito aos dados do Censo Agropecuário 2006, do IBGE. De acordo com a pesquisa, o Território Chapada Diamantina possui 29.708 estabelecimentos caracterizados como agricultura familiar, ocupando uma área de 429.596 hectares. Isso significa que, do total de estabelecimentos familiares do Território, 89,8% são de agricultores familiares, que ocupam apenas 38% da área total, revelando o grau de concentração de terras existente nesse espaço, característica marcante de todo o Estado da Bahia (ROCHA, 2010).

Além da produção pecuária, a produção agrícola no Território da Chapada Diamantina também é bastante diversificada, predominando quatro ramos principais: fruticultura, cafeicultura, hortaliças e alimentos básicos. Em toda a extensão territorial da Chapada Diamantina, os principais produtos comercializados são café, mandioca, cana-de-açúcar, milho e feijão (PTDRS, 2010).

Dentre os produtos cultivados na Chapada Diamantina, tem destaque o café, atualmente produzido em praticamente todo o território por pequenos, médios e grandes produtores, com exceção dos municípios de Novo Horizonte e Ibitiara (PTDRS, 2010). O café expandiu-se no território da Chapada Diamantina em decorrência de incentivos do Governo Federal buscando seu desenvolvimento fora das principais regiões produtoras, devido à incidência de pragas, geadas e baixas produtividades dos cafezais do sul do país com a crise, tendo o seu apogeu em finais da década de 70. Neste período foram deslocadas para o território grandes empresas nacionais e estrangeiras, objetivando uma produção em escala do Café Arábica para exportação. Os principais municípios produtores são: Barra da Estiva, Bonito, Ibicoara, Morro do Chapéu, Mucugê e Piatã.

Os alimentos básicos: feijão, milho e mandioca, são produzidos por praticamente, todos os agricultores familiares, para a subsistência das famílias. Alguns municípios do território, além de produzirem estes alimentos, também os comercializam. O feijão está difundido em todo o território e é um produto estratégico para os produtores familiares na geração de renda e segurança alimentar (PTDRS, 2010).

A agricultura desenvolvida na Chapada Diamantina é bem diversificada e de modo geral, praticada em sua grande maioria por pequenos agricultores familiares, cuja produção não chega a ser exponencial. Todavia, face à adaptação climática, o território proporciona condições de expansão destas e de outras culturas. Prova disso, tem sido a expansão da fruticultura nos municípios de Bonito, Barra da Estiva e Morro do Chapéu, onde estão sendo introduzidos o cultivo do morango, ameixa e mais recentemente, em fase experimental, a uva para a produção de vinho.

Por fim, considera-se que o Território da Chapada Diamantina, possui as mais diversas condições de expansão agrícola; entretanto, faltam ações de fomento a este desenvolvimento, principalmente, direcionado aos pequenos produtores, o que mais se tem requerido pelos atores dessa área: política de assistência técnica.

## 4.2 A CHAPADA COMO TERRITÓRIO TURÍSTICO

Em função da sua história e de suas formações geológicas, a Chapada Diamantina se tornou um grande potencial turístico, por suas belezas naturais, compostas de rios, serras, cachoeiras e monumentos históricos que atraem visitantes de todo o Brasil e de boa parte do mundo.

Desse modo, a atividade turística encontra na região um rico e diversificado cenário paisagístico, caracterizado por formações rochosas singulares, bem como pela existência de inúmeras cachoeiras, poços, cavernas, lagoas etc. Ao mesmo tempo, seu desenvolvimento já causa efeitos positivos e impactos negativos relacionados às comunidades e ao meio ambiente (PDITS Chapada Diamantina, 2004).

A partir dos anos 1970, com a construção das rodovias federais (BR-116 e BR-242), aconteceram as mudanças mais significativas na Chapada Diamantina, estimuladas pela ligação com as regiões centrais do país, condições que impulsionaram o surgimento de novas atividades produtivas, dentre elas a agricultura e o turismo.

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

Desde então, a região passou a ser vista como um dos principais destinos turísticos do Estado, de modo que, esta atividade tem particular importância no Território, pelas características naturais que o compõem, associadas ao seu patrimônio histórico.

[...] o mais belo cenário paisagístico montanhoso da Bahia, formado por quedas d'água, grutas, cavernas, clima de montanha, diversidade botânica (com várias espécies vegetais extremamente raras e ainda não classificadas cientificamente), associado à riqueza do patrimônio arquitetônico traduzida na presença de sítios urbanos e nas ruínas de antigos povoados que evocam o auge da mineração (BRITO, 1998, p. 67 *apud* ROCHA, 2010).

Diante da indução da atividade turística na Chapada, o Governo da Bahia, por intermédio do Programa de Desenvolvimento do Turismo do Nordeste do Brasil – PRODETUR tem, ao longo dos anos, desenvolvido ações que visam à promoção desta atividade na região. Dentre elas, as ações de infraestrutura de acesso aos municípios, com a construção e recuperação das rodovias estaduais e a construção do Aeroporto de Lençóis, intervenções ocorridas a partir da década de 90, embora outras tenham sido planejadas, mas não efetivamente implementadas, conforme avaliação registrada no próprio PDITS Chapada Diamantina.

Em relação aos investimentos específicos do PRODETUR/NE I, cabe salientar que grande parte das intervenções propostas, quando de sua elaboração, não foram de fato implementadas. Neste sentido, haviam sido previstos investimentos na ordem de US\$ 53,5 milhões, entretanto, apenas US\$ 7.538.635,88 foram efetivamente investidos. Entre os projetos propostos para o setor de transportes, foi realizado 100% da construção do Aeroporto Horácio de Mattos, em Lençóis, que foi inaugurado no 2º semestre de 1998, com um investimento total de US\$ 7.469.000,000. Em relação aos projetos na área de meio ambiente, foram realizados os Planos de Manejo da Área de Proteção Ambiental de Marimbus/Iraquara e da Área de Proteção Ambiental da Serra do Barbado, com investimento total de US\$ 69.635,88. (PDITS Chapada Diamantina, 2004)

Apesar de poucas intervenções terem sido de fato implementadas no Pólo Turístico Chapada Diamantina no âmbito do PRODETUR/NE I, outros investimentos públicos do Governo do Estado da Bahia foram realizados na área objeto de estudo, a partir do ano de 1991. Dessa forma, foram alocados recursos públicos, desde o ano de 1991, em projetos no setor de transportes, obras de energia elétrica, saneamento, entre outras áreas. Todavia, destaca-se que os projetos nas áreas de preservação ambiental, recuperação urbanística e do patrimônio histórico receberam um percentual reduzido de recursos, o que reforça a importância de novos investimentos nestas áreas, vez que, quanto aos investimentos realizados pelo PRODETUR/NE I, entende-se que foram diminutos devido à sua abrangência e significância – relacionados unicamente ao Aeroporto de Lençóis (PDITS Chapada Diamantina, 2004).

Observa-se que, embora a atividade turística tenha sido pensada como vetor de promoção da economia local, a grande maioria dos municípios que compõe o Território da Chapada, não se beneficiou diretamente destas ações propostas para esta atividade, visto que estas se concentram, de forma mais acentuada, nos

municípios de Lençóis, Andaraí, Mucugê, Palmeiras e Rio de Contas, principais destinos dos visitantes. Nos demais municípios a atividade turística ainda é, incipiente, seja por falta de vocação ou falta de investimentos nesta área.

Quanto a isso, o próprio PDITS da Chapada Diamantina, sinaliza que o Estado e os demais atores interessados no desenvolvimento continuado do turismo na região (setor privado e comunidades afetadas) devem encontrar fontes alternativas de recursos para viabilização daqueles projetos do Plano que não são elegíveis no PRODETUR/NE e que, no entanto, são importantes para o Desenvolvimento Sustentável do turismo no pólo, a exemplo de ações que visem melhorias nas condições de saúde e de segurança pública.

Não obstante, em relação aos três recortes territoriais abordados, não se pode esquecer que antes dessa política territorial, a Chapada Diamantina, já possuía outros recortes: Região Administrativa; e Região Turística: Circuito do Ouro e Circuito do Diamante.

A Lei nº 2321 de 11 de abril de 1966, já estabelecia a divisão do estado em 21 Regiões Administrativas compreendidas como um espaço contínuo definido em função da cobertura do governo sobre o território, tendo como centro uma sede urbana que concentraria as agências e órgãos do Estado nas diversas áreas.

Segundo Souza (2008), no período do primeiro governo de Antônio Carlos Magalhães, a partir do Decreto nº 22.847, de 14 de abril de 1972, é lançado o Projeto de Regionalização do Estado da Bahia, desenvolvido por meio de convênio entre a Secretaria de Planejamento, Ciência e Tecnologia – SEPLANTEC, Fundação de Planejamento – CPE e a Universidade Federal da Bahia – UFBA, operacionalizado pelo Instituto de Geociências, que tomou como base, as análises da divisão em regiões urbanas realizadas por Milton Santos em 1958.

Desse modo, a Chapada Diamantina, passou a ser composta por duas regiões: Itaberaba e Seabra, 18ª e 27ª Região Administrativa, respectivamente, com o objetivo de descentralizar as ações dos órgãos centrais da estrutura do Governo do Estado, de modo que tal estrutura fosse regionalizada. Assim se configuraram alguns setores: educação (DIREC), saúde (DIRES), estradas (DERBA), saneamento básico rural (CERB), fazenda (DEREF), dentre outros órgãos.

Apesar de terem servido de base para algumas atividades setoriais, notadamente na educação e saúde, essa ação não conseguiu dar origem a um planejamento regional capaz de atender as demandas locais, devido a inexistência

de um modelo de descentralização gradativo e flexível, a ponto de promover de forma plena o desenvolvimento regional.

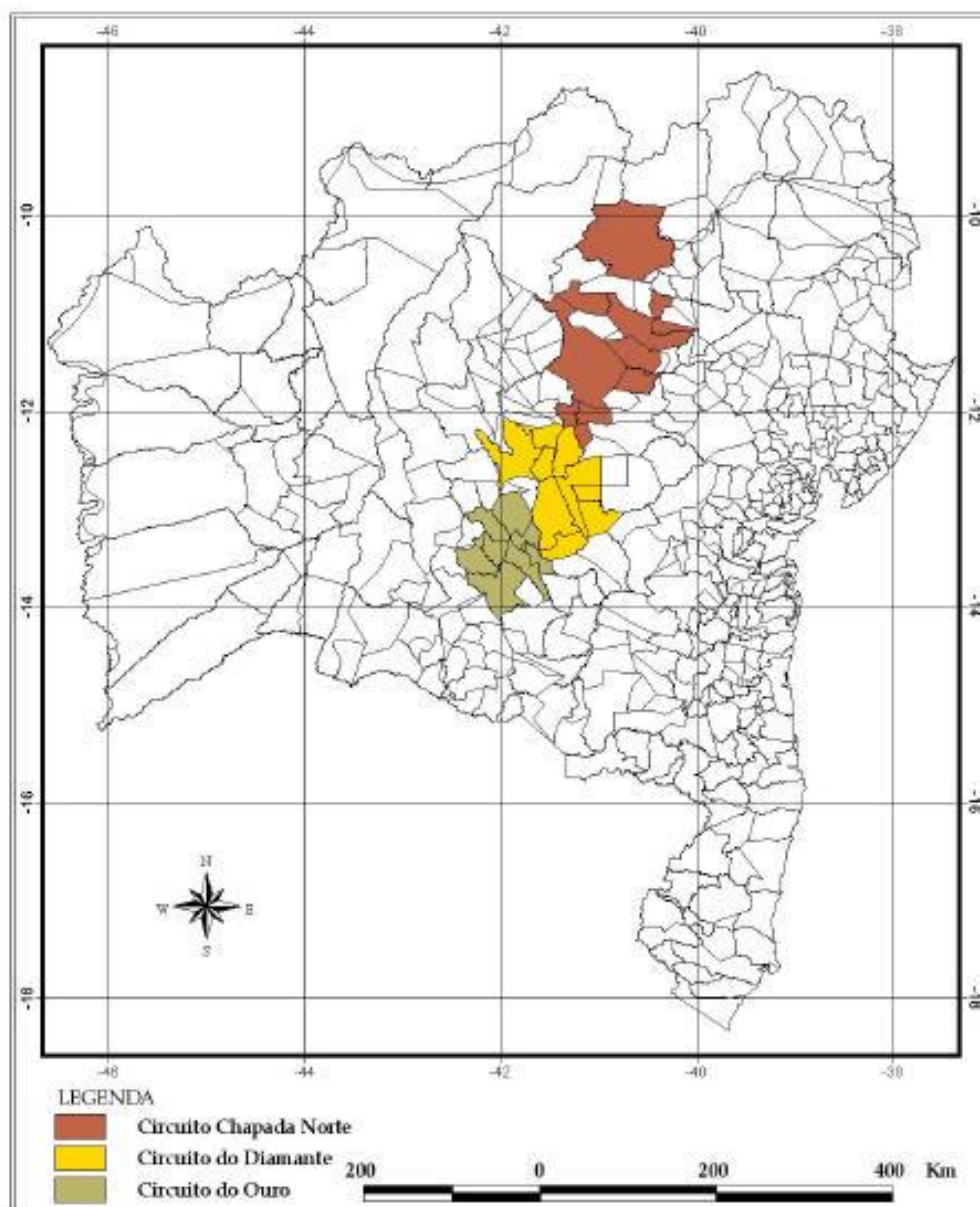
Todavia, tal projeto pode ser entendido, como os primeiros passos para o planejamento do Estado, a partir da regionalização, cuja intenção poderia ser alusiva às ideias de hoje, no que se refere à política territorial, mais especificamente quanto ao planejamento do Estado.

Outro recorte territorial a considerar na Chapada Diamantina, é o turístico, desenho que contou com o fomento do Ministério do Turismo – MTUR e do banco do Nordeste do Brasil – BNB, na constituição do Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável da Chapada Diamantina – PDTIS, instrumento que deve ser referência norteadora para o desenvolvimento do turismo nesse pólo de um modo geral. Ainda neste documento, se prevê projetos voltados ao desenvolvimento do turismo no território, mas que, em muitos casos, somente parte dos projetos do Plano poderá ser objeto de financiamento no âmbito do Programa de Desenvolvimento do Turismo do Nordeste – PRODETUR/NE II.

Neste sentido, o PRODETUR/NE II, dividiu a Chapada Diamantina em três circuitos turísticos: Circuito do Diamante, que compreende os municípios de Seabra, Lençóis, Palmeiras, Iraquara, Andaraí, Mucugê e Itaetê; Circuito do Ouro, abrangendo municípios como Rio de Contas e Piatã; e o Circuito da Chapada Norte, compreendendo os municípios do entorno de Morro do Chapéu, que foram delimitados após uma análise global do território abrangido, contemplando além dos atrativos naturais, os aspectos ecológicos, paisagísticos, históricos, pré-históricos, étnicos e outros que configuram áreas com potencial turístico significativo (BAHIATURSA, 1992 apud PDITS Chapada Diamantina, 2004).



**Figura 7 - Mapa dos Circuitos Turísticos da Chapada Diamantina**



Fonte: PDITS Chapada Diamantina, 2004.

Diante da indução da atividade turística na Chapada, o Governo da Bahia, através do Programa de Desenvolvimento do Turismo do Nordeste do Brasil – PRODETUR, tem ao longo dos anos, desenvolvido ações que visam a promoção desta atividade na região. Dentre elas, as ações de infraestrutura de acesso aos municípios, como a construção e recuperação das rodovias estaduais e a construção do Aeroporto de Lençóis, intervenções ocorridas a partir da década de 90, embora outras tenham sido planejadas, mas não efetivamente implementadas, conforme avaliação registrada no próprio PDITS Chapada Diamantina.

Embora esse recorte tenha se efetivado em meados da década de 90, e não ter se estabelecido fortemente, não se pode desconsiderar suas ações no propósito de constituição de ações territoriais, pelo menos sob o aspecto da implementação das políticas do turismo, na Chapada Diamantina. Sem análise mais específica quanto ao seu funcionamento, é importante mencionar a sua existência, como mais uma das tentativas de promoção do desenvolvimento territorial nesta região.

Como se pode observar, antes mesmo da definição das atuais políticas territoriais, a Chapada Diamantina já possuía um desenho territorial promovido pelos entes governamentais, o que, guardadas as devidas proporções, poderia ser considerado também enquanto unidades de planejamento das ações setoriais das políticas públicas. Todavia, essa sucessão de recortes não tem sido muito bem conduzida e compreendida quer pelos organismos governamentais, quer pela sociedade civil, que muitas vezes, se vê confusa nos mais diversos recortes já mencionados e noutros ainda organizados pelas outras esferas e entes do próprio Estado.

Inúmeros são os recortes territoriais, principalmente quando se refere à jurisdição dos órgãos regionais presentes na Chapada Diamantina: Secretaria da Fazenda - SEFAZ, Diretoria Regional de Saúde - Dires/Diretoria Regional de Educação - DIREC, Companhia de Engenharia Ambiental e Recursos Hídricos - CERB, Polícia Militar, Departamento de Estradas e Rodagem da Bahia - DERBA, Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola - EBDA, Departamento de Trânsito - DETRAN, Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - SEBRAE, Instituto Nacional de Seguridade Social-INSS, Receita Federal, Consórcio Intermunicipal Chapada Forte, dentre outros que recortam o Território da Chapada a seu modo.

Contudo, o que cabe então, é a reflexão se esta múltipla territorialização tem contribuído efetivamente na promoção do desenvolvimento do Território da Chapada Diamantina, ou se apenas tem significado desenhos isolados, sem a aderência das próprias instituições governamentais e da sociedade civil, que pode em alguns casos, não se reconhecer em tais recortes.

#### 4.3 A CHAPADA DIAMANTINA ENQUANTO TERRITÓRIO RURAL

O contexto da implantação da política de território na Chapada Diamantina tem registro a partir de 2004, através da estratégia mobilizadora adotada pelo MDA/SDT, no momento do recorte e implementação inicial do Território Rural da Chapada Diamantina, reconhecendo este como unidade a ser apoiada por aqueles organismos.

Conforme a adoção dos critérios metodológicos a partir do MDA/SDT, o Território da Chapada Diamantina, enquadrou-se no perfil desenhado pela política territorial definida por seus formuladores. A partir de então, os passos seguintes seriam implementados conforme cronograma de trabalho, cuja culminância seria a produção do Plano de Trabalho de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável – PTDRS, que se configuraria como instrumento de planejamento territorial junto ao MDA/SDT.

Com essas ações, a Chapada Diamantina, passou a se configurar como Território Rural, apoiada pelo MDA/SDT, dado a sua identidade composta por aspectos da agricultura familiar e comunidades tradicionais, elementos que compõem a metodologia de definição dos desenhos e recortes dos territórios rurais pelo MDA/SDT.

A Coordenação Estadual dos Territórios – CET é um grupo composto por membros da sociedade civil e do governo, com o objetivo de conduzir e mediar a discussão em torno do desenvolvimento territorial rural no Estado. Cabe ainda a esta Coordenação, acompanhar a implantação dos territórios e articular instituições, recursos e políticas públicas para a promoção do desenvolvimento do território.

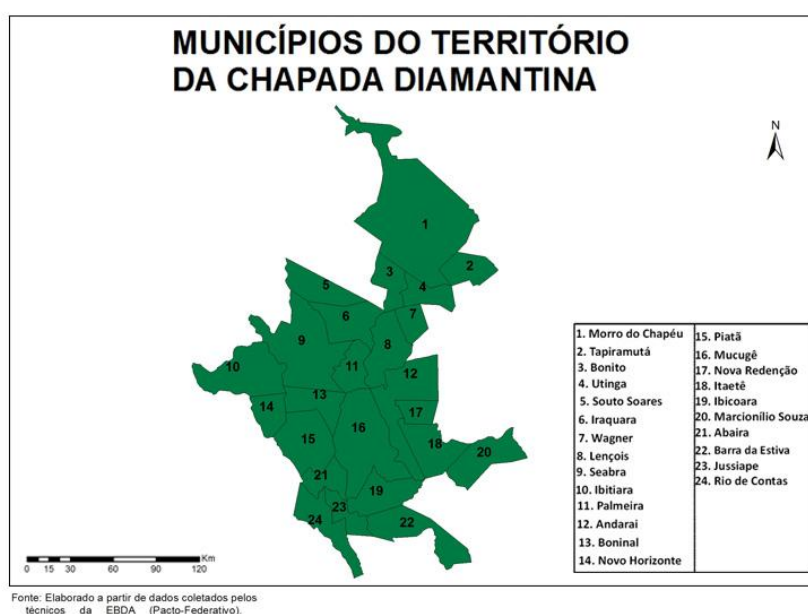
#### 4.4 A CHAPADA DIAMANTINA ENQUANTO TERRITÓRIO DE CIDADANIA

Os territórios rurais apoiados pela SDT, se configuram ainda como base para outro recorte territorial: o Programa Territórios de Cidadania, sendo a Chapada Diamantina, também desenhada neste recorte. Desse modo, seriam dois recortes

territoriais na Chapada Diamantina: Território Rural e Território da Cidadania.

A inclusão da Chapada Diamantina no Programa Territórios da Cidadania, credenciaria este Território, a buscar inserção em determinadas políticas setoriais de diversos ministérios e órgãos federais que compõem tal política, tendo a possibilidade de ser contemplado com um maior investimento de ações e de recursos advindos de outros ministérios além do MDA.

**Figura 8 - Território da Cidadania da Chapada Diamantina**



Fonte: EBDA, 2014.

O recorte territorial deste Programa, seguiu também na Chapada Diamantina, a mesma metodologia adotada pelo MDA/SDT, cujo desenho obedeceu a definição inicial dos municípios que compõem o Território Rural.

#### 4.5 A CHAPADA DIAMANTINA ENQUANTO TERRITÓRIO DE IDENTIDADE

Com a inserção da política de território no Estado da Bahia, na gestão do governador Jacques Wagner – PT, o Governo Baiano, passa a definir a política de territórios enquanto instrumento de planejamento, coordenado pela Secretaria

Estadual de Planejamento – SEPLAN. O Estado da Bahia é recortado, inicialmente, em 26 Territórios de Identidade, com base no conceito e metodologia adotada pelo MDA. Neste quadro, a Chapada Diamantina, já é reconhecida como Território Rural e como Território de Cidadania, assim como é incluída na política estadual, compondo dessa maneira, a Política dos Territórios de Identidade.

O fundamento básico dessa política, de acordo com a SEPLAN, era delinear o Estado da Bahia em bases de planejamento, a partir do recorte territorial, transformando-os, em unidades de planejamento e gestão das ações do Governo da Bahia, que, sob a coordenação da Secretaria de Planejamento, seria promovida a articulação das políticas públicas das demais secretarias e organismos do governo baiano, com vistas à promoção do desenvolvimento territorial e do Estado.

A partir de então, já em 2007, a SEPLAN realiza nos Territórios da Bahia, dentre eles o da Chapada Diamantina, oficinas para a discussão e construção do Plano Pluri Anual – PPA 2008/2011, documento baseado na perspectiva do recorte territorial, no qual a sociedade civil apresentou suas demandas e proposições com vistas à promoção do desenvolvimento territorial.

Com estes recortes, a Chapada Diamantina, passou a se configurar então, em três desenhos territoriais: Território Rural, Território de Cidadania e Território de Identidade, sendo definidos com base em uma única metodologia a partir das definições iniciais advindas do MDA/SDT, também adotadas pela SEPLAN, que elegeram o recorte territorial, como unidade de planejamento das ações do Estado Brasileiro e Baiano. Todavia, este recorte acaba por se configurar num processo complexo de compreensão pelos atores sociais locais, que muitas vezes se confundem no emaranhado dos três desenhos. Em dado momento, não se sabe a qual política atender: território rural, território da cidadania, território de identidade.

Com isso, surgem os mais variados conflitos a partir dos desenhos apresentados para a configuração territorial: seja a partir dos instrumentos adotados, do meio político, ou da ideia de governança pensada em nome de uma possível governabilidade territorial.

Por isso, numa alusão metafórica, o Território da Chapada Diamantina, se aproxima do Arlequim, personagem da comédia *dell'arte* que utilizava a arte para servir ou mesmo enganar seus senhores. Assim também parece ser o Território da Chapada Diamantina, em meio aos mais variados recortes, constituído em Território Rural, de Cidadania, de Identidade, de Turismo, etc., cujos atores sociais, em meio a

incompreensão de propósitos mais evidentes, se colocam a atender aos projetos de implantação destes desenhos em nome do desenvolvimento territorial, muitas vezes ainda distantes.

## **5. GESTÃO COMPARTILHADA DOS DIFERENTES RECORTES TERRITORIAIS NA CHAPADA DIAMANTINA.**

Este capítulo apresenta os diferentes recortes territoriais presentes na Chapada Diamantina, antes mesmo da propagação da política oficial dos territórios rurais, territórios de cidadania e territórios de identidade. Aborda a gestão compartilhada destes diferentes recortes, com desenhos diversos e governança única, após estruturação do colegiado territorial. Sendo assim, torna-se necessário a adaptação dos instrumentos da política pública para responder à demanda da inovação dos governos, federal e estadual, passando do círculo virtuoso para o círculo vicioso.

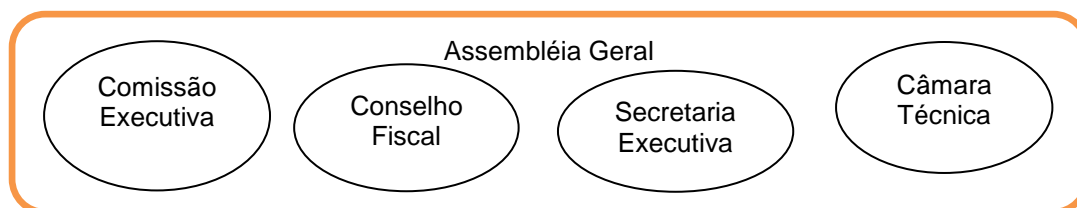
### **5.1 ADAPTAÇÃO AOS ASPECTOS A PARTIR DA GESTÃO COLEGIADA**

Com base na estratégia de implantação da política de desenvolvimento territorial proposta pelo MDA/SDT, o Território da Chapada Diamantina, está organizado seguindo as premissas constantes nos documentos oficiais para fins do desenvolvimento da gestão social pensada para a configuração, implantação e implementação dos territórios rurais e de cidadania.

Na ideia de gestão social pretende-se que os agentes envolvidos, sejam eles da sociedade civil e/ou do poder público, estejam presentes em todos os momentos do processo, que vai desde a mobilização e sensibilização, até o posterior acompanhamento e controle social sobre as ações pactuadas (SDT/MDA, 2009).

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

**Figura 9 - Estrutura do Colegiado Territorial da Chapada Diamantina – CODETER**



Fonte: CODETER, 2014.

Adaptação do autor, 2014.

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

A Comissão Executiva é um dos órgãos deliberativos formado por sete representantes, sendo quatro da sociedade civil e três do poder público, indicados e eleitos em Assembléia Geral.

A Secretaria Executiva, como definido no Estatuto, é o setor de articulação, integração e execução das ações propostas pelo Conselho, sendo composta pelo assessor territorial e por quatro membros da Comissão Executiva, representando as quatro zonais do Território.

Na composição inicial do Colegiado do Território da Chapada Diamantina, constavam 41 organizações do poder público e 53 organizações da sociedade civil. Dentre as organizações da sociedade civil, 23 representavam os sindicatos de trabalhadores rurais, além do Pólo Sindical (que congrega esses sindicatos) e da FETAG (ROCHA, 2010). Após dez anos da implantação da política territorial na Chapada Diamantina, esse quadro pouco mudou. De fato, há organização que eventualmente deixa de frequentar e participar das atividades do Colegiado Territorial, pela própria dinâmica da organização ou pela mudança de seus atores, mas continua fazendo parte do processo, podendo voltar a qualquer tempo.

Atualmente, o quadro de participação das organizações no Colegiado Territorial da Chapada Diamantina, tem ficado essencialmente nos documentos, haja vista que a participação de fato, pelas instituições tem sido incipiente, como se observa nos encontros do Colegiado.

A Câmara Técnica é uma instância composta por membros de entidades públicas e privadas e da sociedade civil organizada, tendo a competência de



elaborar planos, projetos, pesquisas, e acompanhar e assessorar as ações de ordem técnica. Sua estrutura é composta por representantes eleitos pela assembleia geral do dia 17 de setembro de 2013, destacados no quadro abaixo:

**Quadro 4 - Composição das Câmaras Técnicas- Colegiado Territorial da Chapada Diamantina**

Nº	CÂMARA TÉCNICA	MEMBROS	ENTIDADE
01	Agricultura, Pecuária, Pesca, Questões Fundiárias e Agroindústrias.	Evaristo Carneiro	COOPAMA/Abaíra
		Júlio Castro	Sec. de Agricultura/Palmeiras
		Jorge Paulo	Sec. de Agricultura/Iraquara
		Litercílio Júnior	Gerente Reg. da CAR/Seabra
		José Carlos	Sec. de Agricultura/Andaraí
		Vinicius Luna	Sec. de Agricultura/S. Soares
		Marlus	Sec. de Agricultura/Ibitiara
		Gilton	Sec. de Agricultura/Ibicoara
02	Educação	Álvaro	Soc. Civil/Iraquara
		Claudilson Santos	Sec. de Educação/Seabra
		Hilvânia Lopes	Dir. da Esc. Família Agrícola/Seabra
		Ana Moreira	Professora Estadual/Seabra
		Benevalda Pires	Professora Municipal/Seabra
02	Saúde	Braulino Peixoto	Dir. Reg. 27ª DIRES/Seabra
		Cibele	Vice-prefeita/Lençóis
03	Turismo	Jânio Azevedo	Soc. Civil/Lençóis
04	Assistência Social	Iramaia Petronílio	Assistente Social/Seabra
		Josiane Araújo	Est. de Serviço Social/Seabra
		Rita Ferreira	Est. de Serviço Social/Seabra
		Aline	Assistente Social/Iraquara
		Aldenice	Assistente Social/S. Soares
		Maria das Graças	Sec. de Ação Social/Iraquara

Fonte: Elaboração Própria, 2014.

O quadro 4 evidencia a participação diminuta numericamente, de membros das organizações da sociedade civil, nas câmaras técnicas. O grande número de representantes das organizações do poder público é bem maior, situação que pode incorrer em discussões centradas nos projetos de interesse da máquina estatal. Logo, a mobilização quanto à participação da sociedade civil no colegiado territorial, é essencial. Entretanto, foge ao propósito deste trabalho, emitir juízo de valor sobre os membros legitimamente eleitos em assembleia.

## 5.2 A ADAPTAÇÃO INTERPRETATIVA FRENTE A MULTIATIVAÇÃO TERRITORIAL

Na análise do contexto de mobilização e sensibilização dos atores sociais, quanto à implantação da política territorial na Chapada Diamantina, foram encontrados alguns entraves, em face ao perfil político-social e histórico construído desde o seu povoamento. Frente a isso, alguns relatos de entrevistas realizadas para esta pesquisa, dão conta desse processo, revelando algumas das dificuldades no início do processo. De acordo com estes atores, diversas situações foram postas no caminho da mobilização. Dentre elas, a falta de compreensão sobre a política territorial, como apresenta o entrevistado a seguir, um dos primeiros articuladores da política territorial na Chapada Diamantina.

No início foi muito difícil a construção. Alguns municípios participavam de forma mais efetiva que outros. (...) As dificuldades se davam por conta da locomoção das pessoas. Outra dificuldade se dava em função de vários órgãos da região que não participavam, porque não compreendiam a importância. A sociedade civil participava mais. Tinha ativa participação de ONG's, Associações, Sindicatos, de algumas Prefeituras. (Entrevistado 11, em 27/09/2013)

Como pode ser analisado no depoimento do entrevistado, o processo de envolvimento dos atores não foi mesmo fácil. Entretanto, a participação por parte dos atores da sociedade civil era mais evidente do que de outras instituições, dentre elas as governamentais, conforme destaca outro entrevistado, um dos membros ativos do Colegiado Territorial da Chapada Diamantina.

No início, tivemos grandes obstáculos. Um deles foi a conquista dos gestores para compreenderem a política territorial. Essa foi a grande batalha porque eles não entendiam o território como base de planejamento, porque muitos deles já tinham o seu plano de governo pronto. O maior obstáculo da gente aconteceu nos municípios, pois os gestores entendiam que a política de desenvolvimento territorial estava tomando o espaço que era deles. (Entrevistado nº 09, em 17/09/2013)

De acordo com o relato anterior, o temor dos gestores estava em perder espaço político, poder. Característica da velha política dos coronéis, conforme destaca Cruz (2006), que ao fazer uma alusão entre o coronelismo de outrora e os

políticos de hoje, existentes na Chapada, os atuais políticos desenvolvem as práticas políticas dos antigos coronéis, o que para ela “embora enfraquecidos, e com contornos diferentes, as diversas expressões do coronelismo estão ainda presentes na complexa rede de inserção das pessoas” (CRUZ, 2006, p, 53).

Como visto até aqui, as dificuldades iniciais, no contexto da implementação da política de desenvolvimento territorial na Chapada Diamantina, perpassaram por diversas áreas. Todavia, passados dez anos, hoje se pode afirmar que algumas delas já foram superadas, outras enfraquecidas, embora algumas ainda perdurem.

Começamos a implantação do Território há 10 anos, sendo a primeira reunião na cidade de Andaraí. (...) Hoje, estamos tentando superar as dificuldades, tentando implantar as políticas públicas tanto na questão da agricultura, da saúde, educação, enfim, todas as áreas são discutidas em nosso Território, tentando viabilizar estas questões básicas para a população. (Entrevistado nº 09, em 17/09/2013)

Há também nesse sentido, a compreensão de avanços na implantação da política territorial na Chapada Diamantina, em comparação aos processos iniciais, conforme esclarece o entrevistado a seguir, membro da sociedade civil, apresentando uma retrospectiva desse processo em três estágios.

Passamos por três estágios interessantes: a política de território rural, território de identidade e território da cidadania. Este foi o avanço. E o que fez a gente avançar foi primeiro a gente conhecer a nossa territorialidade, pertencimento. A partir daí, nós tivemos avanço para o território de identidade e depois nós assumimos quem nós somos. Daí nós entendemos que as políticas pra gente tem que ser rápidas. Assim, passamos a ser reconhecidos ministerialmente como território de cidadania. Pra gente foi um avanço, mas ainda há déficit de políticas públicas no nosso território da Bahia. (Entrevistado nº 09, em 17/09/2013)

Ainda no que concerne à participação e ao envolvimento dos atores sociais da Chapada Diamantina a política territorial está atrelada a diversos fatores, como apresentados até aqui. Aliado a estes, também cabe pensar sobre o processo histórico de organização e participação social nessa região ao longo dos tempos, como lembra um entrevistado.

Nós da Chapada não temos um histórico de organização. Nossa história de organização é muito baixa, considerando outros territórios como o Velho Chico, Portal, Sertão do São Francisco, embora isso tenha mudado. Pelo menos nós criamos o hábito de nos reunir, o que já é muito importante. Todavia, falta uma estrutura para mantermos esse hábito. Não temos esta estrutura e as organizações existentes não veem isso como ponto positivo

para a financiar essa participação (Entrevistado 13, em 17/09/2013).

Embora a implantação política de desenvolvimento territorial na Chapada Diamantina, presente em seu contexto alguns entraves, de modo geral, pode-se observar também, avanços e conquistas a serem evidenciados, como revelam os atores mais diretamente envolvidos no processo.

Nesse sentido, conforme sinalizam os entrevistados e com base nas análises documentais, nas observações e participações durante os encontros do CODETER, algumas considerações indicam os avanços e conquistas, advindas a partir da implantação da política de desenvolvimento territorial na Chapada Diamantina.

Um primeiro destaque, apresentado por um dos entrevistados, é a constituição do Território da Chapada Diamantina, sua estrutura e organização, o que segundo ele, possibilita o desenvolvimento de outras ações para captar investimentos a partir das políticas públicas.

Hoje eu considero o nosso território um território de cidadania tanto que nós temos hoje todos os segmentos envolvidos no planejamento, nas proposições e nas deliberações. Hoje nós temos todo mundo, o espaço aberto para todos. Muitas câmaras são criadas e aqueles que ainda não vieram para cá, que venham, que o espaço de discussão é aqui. (Entrevistado 09, em 17/09/2013)

De fato, a organização e estrutura do Território da Chapada Diamantina devem ser consideradas. Até porque, este território já construiu/adequou três Planos de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável – PDTRS, sendo estes aprovados pelo MDA, e com recursos aportados para atender as ações que constam nestes documentos.

Outro destaque apresentado, diz respeito às políticas de regularização fundiária e outras ações de apoio e financiamento aos agricultores, conforme pontua o entrevistado abaixo, o que permite a estes, o acesso às demais políticas voltadas para o homem do campo.

Como no início, as ações do Território estavam mais concentradas nas questões agrárias, hoje nós estamos conquistando financiamentos (antes as pessoas tinham muita dificuldade em função da falta de documentação das terras), essa foi uma questão chave. Hoje temos uma agência do Banco do Nordeste, uma solicitação de todos os prefeitos da região, uma semente plantada há muito tempo atrás e fortalecida aqui. (Entrevistado 10, em

17/09/2013)

Do ponto de vista da aprovação de projetos e dos investimentos executados no Território, em análise ao primeiro Plano de Desenvolvimento Rural Sustentável do Território da Chapada Diamantina – PTDRS, observa-se algumas ações planejadas e concretizadas em geral, aprovadas pelo orçamento do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA. Como exemplo, tem-se a construção e implantação da Escola Família Agrícola do Território da Chapada Diamantina (Seabra), aquisição de patrulha agrícola mecanizada (diversos municípios), instalação do laboratório de análise de cachaça (Abaíra), construção do abatedouro municipal (Seabra), central de beneficiamento de café (Piatã), Fecularia (Andaraí), dentre outras ações, conforme relação divulgada pelo Colegiado Territorial da Chapada Diamantina.

Além destas ações, outras também são destacadas como conquistas a partir da política territorial, como destacam os atores sociais que participam dos encontros do CODETER. Dentre estas, citam a implantação do Instituto Federal da Bahia – IFBA/Campus Seabra, construção do Hospital Regional da Chapada Diamantina, construção e reforma de rodovias de acesso aos municípios do Território, aprovação de projetos financiados pelo MDA para associações e cooperativas, ampliação do Programa Luz Para Todos nas comunidades rurais do Território, dentre outras ações, conforme consta nos documentos disponíveis no CODETER e no site dos territórios de identidade.

Outro aspecto sinalizado como avanço por um dos articuladores do Colegiado Territorial da Chapada Diamantina, diz respeito ao envolvimento e participação dos gestores municipais, a exemplo da ampliação das discussões das outras áreas de carência no território, superando a lógica da discussão eminentemente agrícola.

Talvez não tenhamos hoje a participação de todos os gestores, mas temos a participação de órgãos dos gestores: como as secretarias municipais de agricultura, secretarias de ação social, secretarias de educação. Então já é um grande avanço para discutir as políticas públicas onde lá acontece. Isso foi um grande avanço. (Entrevistado 09, em 17/09/2013)

Os avanços sinalizados pelos entrevistados quanto à mobilização e implantação da política territorial na Chapada Diamantina estão relacionados à

politização, ao empoderamento social e à participação de alguns membros da sociedade nas políticas públicas, destacadas pelos entrevistados como avanço oriundo da política territorial.

Vejo como ponto positivo, a própria politização das pessoas, a participação da sociedade civil em algumas decisões nas políticas públicas. Acho que algumas políticas públicas no governo federal e estadual passam pela discussão da política territorial e a compreensão das pessoas, do que é o território na verdade, essa junção, essa união, esse conhecimento, tem se desenvolvido. Acho que isso já é um fator importante (Entrevistado 09, em 17/09/2013)

Certamente, a implantação da política territorial, como foi proposta inicialmente pelo MDA/SDT, possibilitaria conquistas. O que cabe destaque aqui, conforme relatos dos entrevistados são os avanços no que se refere à participação da sociedade, na discussão e elaboração de propostas às políticas públicas, na constituição de espaços de debate e proposição de ações que visem a melhoria da vida das pessoas. Pensar essa dinâmica nesse espaço geográfico, historicamente marcado pela política tradicional, sem dúvida pode ser considerado um avanço. Entretanto, há ainda muitos limites a serem enfrentados, tanto nos territórios como no bojo da própria política territorial, como ela foi pensada e executada até aqui.

### 5.3 A ADAPTAÇÃO PERCEPTIVA FRENTE ÀS EXIGÊNCIAS DE MOBILIZAÇÃO DOS ATORES

No que se refere a percepção dos atores quanto ao significado do território, os entrevistados emitem opiniões diversas. Dentre elas, a de um dos prefeitos da região, entrevistado a seguir, ao referir-se às contribuições da política territorial na Chapada Diamantina.

Até agora, não vi nenhuma contribuição do território para meu município. Eu não consegui nada através do Território. Do que eu pude observar, tem muita reunião e pouca ação. Confesso que não vi grandes investimentos da política de território. (Entrevistado 08, em 22/07/2013)

Embora emita sua opinião negativa a respeito das ações da política territorial

na Chapada Diamantina, o mesmo entrevistado, afirma que as coisas estão mudando, “está havendo mais interesse”, afirma, questionando qual a real função dessa divisão territorial.

Qual é mesmo a função dessa divisão territorial? É para beneficiar uma determinada região, com a instalação de uma indústria? De um hospital regional? Eu não vi isso ainda, pelo menos em nossa região. Mas acho também que é por falta da união dos políticos. (Entrevistado 08, em 22/07/2013)

O questionamento do entrevistado anterior induz uma reflexão sobre os processos do projeto de regionalização administrativa adotado na década de 70 pelo Governo do Estado da Bahia, quando se acreditava que este promoveria um desenvolvimento local. Com a territorialização proposta nos últimos tempos, uma aproximação entre as duas ideias, parece inevitável.

Outra questão que revela certo desconhecimento dos atores quanto à política territorial, está relacionada à falta de participação de alguns atores, em função de a política de desenvolvimento territorial ter se iniciado a partir das temáticas voltadas para o meio rural, para os agricultores. Essa centralidade dificultou a compreensão e mobilização de atores de outras áreas, como revela o entrevistado a seguir.

A população ainda não colocou na cabeça que o Território não é uma questão só da agricultura. O território é para discutir as políticas públicas. A região da Chapada Diamantina é tão carente e tão precária. Nestes dez anos a gente avançou muito, mas precisamos avançar mais, principalmente pela falta de conhecimento da própria população. (Entrevistado nº 10, em 17/09/2013)

Embora se considere hoje, que a política de desenvolvimento territorial implementada no Brasil, já esteja consolidada, há que se refletir também, sobre os entraves que ainda a cercam. Tal análise e reflexão se justificam, no propósito de adotar medidas que, se não anulá-las, pelo menos as amenizem, em favor do pleno desenvolvimento do território, a partir do modelo implementado.

Por mais que se considere que houve mobilização inicial com os organismos governamentais e da sociedade civil, esta se deu de maneira limitada, haja vista que a centralidade foi o setor agrícola, como visto anteriormente. Desse modo, boa parte da sociedade ainda desconhece a política de desenvolvimento territorial, o que

contribui para o enfraquecimento do capital social em torno dela, dificultando nova mobilização e participação de outros atores, como revela um dos entrevistados, membro do colegiado territorial.

Ainda falta conhecimento das pessoas sobre a política de território. Quando se fala em território por aí, as pessoas se perguntam o que é, para que serve. Elas ainda não sabem que o território é um fórum que debate justamente a sua vida, suas demandas e suas necessidades para apresentar isso ao Estado (Entrevistado 13, em 17/09/2013).

Ainda quanto a este ponto, o mesmo entrevistado acrescenta que esta falta de conhecimento, tem dificultado as ações políticas no colegiado territorial, como declara a seguir:

Não existe ainda a sensibilidade por parte da sociedade quanto a compreensão dessa estratégia de desenvolvimento territorial que é algo participativo, onde o Estado mostra o que ele tem para oferecer e a sociedade apresenta as suas demandas (Entrevistado 13, em 17/09/2013).

Sem dúvida, o desconhecimento por parte da sociedade no que se refere à política de desenvolvimento territorial é evidente; inclusive entre os professores de geografia, que em um dos momentos de formação pedagógica no qual estava presente o autor deste estudo, foram indagados se conheciam a política territorial ou se já haviam discutido com os alunos em sala de aula; a grande maioria demonstrou completo desconhecimento. Desse modo, cabe questionar, como se pode contar com o envolvimento da sociedade, se ela desconhece esse processo e se não há uma ação indutora nesse sentido? De fato, falta mobilização, mas antes disso, falta um processo de informação contundente que seja capaz de empoderar estes atores sociais, para a partir daí, mobilizá-los para esta inserção política, ideia apresentada também pelo entrevistado abaixo, membro ativo do colegiado territorial:

Falta uma consciência das pessoas até por uma divulgação que a gente nunca fez. Nesse sentido, temos uma necessidade de fazermos uma permanente mobilização e sensibilização da sociedade no que se refere a política de desenvolvimento territorial (Entrevistado 13, em 17/09/2013).

Questionada sobre o que tem levado a essa falta de participação por parte dos organismos governamentais e da sociedade civil, na política territorial, a coordenadora do Colegiado Territorial da Chapada Diamantina, Geisa Neiva,



acredita que não houve e não há uma compreensão real, por parte destes atores, quanto ao papel da política territorial, em especial do colegiado territorial.

O município acredita que o território é uma banca de recursos e não entende que é um fórum. O território é um instrumento de gestão e de controle social que não tem ações de imediato. Eles não compreendem isso, e acabam se desmotivando. Este também é um desafio fazer estes gestores entenderem que ali é um fórum para tratar das políticas de cada pasta e buscar trazê-las para o território. Eles acreditavam que o território fosse um local de captação de recursos a exemplo dos consórcios. Hoje todo mundo quer ir para os consórcios.

Essa também era a compreensão da sociedade civil. Eles acharam que o território seria uma fonte de captação de recursos muito grande, e não como um fórum de discussão, um equipamento de controle do governo (Geisa Neiva, em 09/01/2014).

De modo geral, existe de fato essa compreensão de que o Colegiado Territorial seria um captador de recursos, até porque a propagação inicial era que através do Território, se conquistaria os investimentos por intermédio do Estado, como tem sido divulgado. Os próprios atores do Colegiado Territorial propagam essa idéia que pode ser observada em alguns dos depoimentos registrados neste trabalho. Entretanto, ao perceber que o Colegiado Territorial é um fórum de discussão e não uma instituição de captação de recursos, como muitos acreditavam, a descrença na política e a ausência na participação aumentam.

Nos diversos depoimentos apresentados até aqui, nota-se que os atores sociais que ainda têm dúvidas quanto à política de desenvolvimento territorial conforme foi implementada, se refere, em sua grande maioria, quanto à sua funcionalidade para a captação de recursos. Nesse sentido, boa parte relaciona o Colegiado Territorial como uma instituição ou agência de captação de recursos para o território. Ao tomarem conhecimento da estrutura deste, que representa a arena de discussão, caem no descrédito.

Cabe também destacar, que em sua grande maioria, os atores sociais participantes da arena em torno do colegiado territorial, de uma maneira direta ou indireta, representa alguma instituição governamental. Ou seja, os próprios atores parecem se colocar numa dualidade arlequiniana, na arena do território. Ora falam pelo governo, ora pela sociedade.

Todavia, há quem celebre a política territorial como um avanço no planejamento do Estado, a exemplo do que cita um dos entrevistados, ao mencionar a construção do Plano Pluri Anual – PPA do Estado da Bahia, como estratégia

positiva, vez que passaram a ser ouvidos pelo poder público. Com escuta realizada nos territórios baianos em 2009, dentre eles o da Chapada Diamantina, por meio deste instrumento, o Estado da Bahia passou a definir sua política de investimentos nos territórios, sob a condução da Secretaria de Planejamento – SEPLAN, procurando atender as ações prioritárias sinalizadas pela sociedade nas oficinas de construção do PPA Participativo.

Hoje a gente tem um planejamento que é envolvido diretamente. O PPA foi definido com a participação do Território, algo fundamental para se definir todas as políticas necessárias para o seu desenvolvimento: saúde, educação, economia, social, tudo era colocado. Com essa ação a partir do PPA, fortaleceu a política de território. Hoje temos uma Coordenação Estadual dos Territórios, que naquela época estava sendo estruturada. (Entrevistada 09, em 27/09/2013)

Ainda no que se refere à política territorial, mais um ponto destacado como positivo, por um dos entrevistados é a questão do pertencimento, da identidade e da construção da territorialidade. Em função disso, compreende que a conquista conceitual vivência destas temáticas serviram de base para conquistar outras questões, dentre elas, o reconhecimento do território e de seus atores, por parte dos organismos do próprio governo.

Passamos por três estágios interessantes: a política de território rural, território de identidade e território da cidadania. Este foi um grande avanço. Com isso, a gente passou a conhecer a nossa territorialidade, o nosso pertencimento, depois com nossa identidade reconhecida, nós assumimos quem nós somos. Daí nós entendemos que as políticas pra gente têm que ser rápidas. Assim, passamos a ser reconhecidos ministerialmente como território de cidadania. Pra gente isso foi um avanço. (Entrevistado nº 09, em 17/09/2013)

Ser reconhecido enquanto existência física e política a partir do território colocou o território da Chapada Diamantina e seus atores numa condição de atorialidade ativa nas discussões e formulações das políticas públicas locais, mesmo numa dualidade enquanto governo/sociedade. Essa compreensão construiu de certa forma, um grau de empoderamento social, mesmo que em número reduzido de atores. Todavia, muitos ainda não se deram conta do seu papel neste projeto, nem tão pouco compreendeu seus limites e possibilidades, demanda que carece ser enfrentada com mais veemência.

#### 5.4 A ADAPTAÇÃO PERCEPTIVA FRENTE ÀS DEMANDAS DA NÃO PARTIDARIZAÇÃO

Não obstante a questão de entendimento e participação dos atores na política territorial, no caso da Chapada Diamantina, a relação entre os fundamentos que balizam o processo de implantação desse instrumento de política pública e a dimensão partidária que ladeia tal processo neste contexto, parece evidente.

Em linhas gerais, o que se tem visto muitas vezes, nos discursos e até nas ações, é uma disputa de quem propõe ou consegue a aprovação de projetos no território. O grupo de atores participantes do Colegiado de Desenvolvimento Territorial – CODETER ou os políticos, particularmente os prefeitos dos municípios da Chapada Diamantina. Há, nesse sentido, uma evidente divisão dos atores. De um lado estão aqueles ligados ao Colegiado Territorial, presentes nas reuniões, e do outro os gestores municipais, ausentes desse espaço, e que de certo modo, não acreditam nessa política, ou a veem com desconfiança, como pode ser ilustrado por um dos prefeitos entrevistados.

A ideia da política de território é muito boa, mas está ainda engrenando, mas, ainda tem um pouco de politicagem. Se a política praticada através das políticas públicas verdadeiras, sem a politicagem dos deputados, sem a disputa do espaço em si, voltado para as necessidades da população dos municípios, eu acho excelente. (Entrevistado 08, em 22/07/2013)

A lógica existente, é que os políticos decidem o que, quando, onde e para quem farão as ações em seu território. Perder este poder decisório é perder o prestígio político, acreditam. Por isso, observa-se na fala de um dos prefeitos entrevistados, a questão da disputa de espaço, de poder, uma barganha, atribuída por ele aos deputados, para seus redutos.

Eu não tenho dúvida que a política de território tem um cunho partidário, uma politicagem. Como o território tem vários deputados eleitos em diversos municípios, cada um trava o outro, cada um tenta puxar para o outro. Então, eles (os deputados), não se unem em volta do território, a exemplo do que faz a bancada ruralista em Brasília, quando tem um projeto de interesse da agricultura eles independente do partido, eles se unem. Portanto, se tivesse as políticas públicas sem a politicagem, as coisas aconteceriam com mais velocidade. (Entrevistado 08, em 22/07/2013)

Assim, um dos entraves que tem dificultado o desenvolvimento das políticas públicas pela via da territorialidade, é esse contexto histórico da política partidária local, estadual e até mesmo nacional, onde a disputa pelo poder está arraigada, mesmo que estas questões não estejam colocadas claramente, a partidarização se torna ainda mais forte.

No próprio colegiado territorial, há esse pensamento de paternalismo quanto aos projetos, o que é evidenciado quando são citados os investimentos no território, sendo as conquistas atribuídas à política territorial, como é o caso do Hospital Regional, alvo de disputa de paternidade pelos políticos e pelos membros do território, além de outras ações, como pode ser percebido no depoimento de um dos membros do Colegiado, a seguir:

Não foram as organizações dos prefeitos que trouxe o IFBA, o Hospital Regional, a maioria das recuperações das estradas da Chapada. Isso foi objeto de pactuação do fórum territorial com o Governo Estadual e com o Governo Federal (Entrevistado 13, em 09/01/2014).

Como visto, é evidente a disputa de espaço político no Território da Chapada Diamantina. Essa situação tem a cada dia, dificultado as relações internas e externas no Colegiado Territorial, principalmente no que se refere à participação de novos atores, em especial os gestores, que em muitos casos se veem afrontados pelas ideias de alguns. A impressão constatada é que há uma aparente disputa política para pesar quem pode mais.

Como as questões partidárias parecem não ter se desvinculado da implantação e da gestão da política de territórios, as políticas locais também seguem o mesmo processo; afinal, ao que parece, há um grupo do território e outro fora do território. Nessa dinâmica, há os que se envolvem e os que se isolam da discussão, especificamente os gestores municipais e até mesmo os gestores regionais, representantes da máquina do Estado, a partir dos seus órgãos regionais, alguns por descrença ou por desconhecimento.

Outro entrave inicial na implantação da política territorial na Chapada Diamantina, conforme pontuado por uma das entrevistadas foi o desalinhamento político e ideológico do governo do estado e de seus aliados, na época da implantação da política territorial. Nesse período, o Estado da Bahia era governado por Paulo Souto (PFL), enquanto que a política territorial era implementada pelo

MDA, tendo como presidente da república, Luís Inácio Lula da Silva (PT).

Tudo precisava estar ali presente nas discussões do Território: DIREC com as questões da educação, DIRES com as de saúde, deveriam fazer parte, mas não tinha a compreensão do governo da época. (Entrevistada nº 11, em 27/09/2013)

Nesse período, a política de território foi conduzida com muitas dificuldades e num certo isolamento das políticas do Estado, dado ao antagonismo político e ideológico acentuadamente entre as duas esferas governamentais: Governo Federal e Governo do Estado, sem incluir ainda os Governos Municipais, que àquela época, pelo menos nesse território, estavam todos ligados politicamente ao Governo da Bahia.

Este cenário só começou a ser alterado a partir da eleição do Governador Jacques Wagner – PT, que seguia a mesma ideologia política do Governo Federal, o que em tese, facilitaria a implantação da política territorial na Bahia, orientando a participação das secretarias de estado no envolvimento dessa política, o que mais tarde, passaria a constituir a política de planejamento das ações do Estado, a partir dos territórios. Esta orientação, segundo a entrevistada, melhorou a participação dos órgãos estaduais nas discussões territoriais.

Quando vem a eleição do Governo Wagner, aí a participação começou a melhorar porque teve um entendimento que precisava ampliar mesmo. (Entrevistada nº 11, em 27/09/2013)

Ao assumir o Governo da Bahia, em 2007, o Governador Jaques Wagner passa a seguir a ideia de implantação da política de desenvolvimento territorial proposta pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, e redefine também sua política de desenvolvimento com base no recorte territorial. Nesse propósito, o Governo da Bahia, adotou os territórios de identidade como unidades de planejamento das políticas públicas do Estado da Bahia, reconhecendo a legitimidade da divisão territorial que foi conformada a partir de um processo de construção social estimulado pelo Governo Federal desde 2003 (SEPLAN, 2009). Inicialmente, o Governo Baiano, passa a reconhecer 26 territórios de identidade, acompanhando o desenho proposto pelo MDA, seguindo inclusive, a mesma estrutura de governança.

Entretanto, mesmo com esta intenção governamental, a articulação dos órgãos representativos das secretarias estaduais com o Território da Chapada Diamantina, não se mostrou ainda, com o devido vigor. De maneira mais presente, ultimamente, estão a Diretoria Regional de Saúde – DIREC, a Coordenação de Ações Regionais – CAR, e a representação da Secretaria Estadual de Cultura – SECULT. As demais representações do Estado no Território da Chapada Diamantina, ao que parece, ainda não se inseriram efetivamente nesta estratégia. Nesse sentido, a entrevistada sinaliza: “Uma coisa é o governador está compreendendo esta política de território, a outra é você ter um corpo de secretários que todos incorporem esta política”. (Entrevistada nº 11, em 27/09/2013)

Como visto, não se pode dissociar a política territorial da política partidária, pelo menos no contexto em análise. O nível de interferência é tanto, que é percebida pelos atores da base sem nenhum esforço de reflexão, dado o histórico que circunda a política pública. Disso, depende muitas vezes, o seu sucesso ou fracasso.

## 5.5 A ADAPTAÇÃO PERCEPTIVA FRENTE ÀS EXIGÊNCIAS DE PARTICIPAÇÃO OU NÃO DOS ATORES

A implantação da política de território no Brasil foi alavancada pelos atores ligados ao setor agrícola, mobilizados pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, a partir da Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT. No caso em particular da Chapada Diamantina, esse processo foi desenvolvido pela mobilização dos técnicos da Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola – EBDA e pelos movimentos sindicais: Sindicatos dos Trabalhadores Rurais, Federação dos Trabalhadores da Agricultura – FETAG, dentre outros. Assim sendo, atores de outros segmentos, lamentam hoje, que não viam espaço para outras discussões, o que por um lado revela o desconhecimento da proposta e por outro, uma lacuna no processo de mobilização.

De fato as discussões estavam sempre mais voltadas para a questão da agricultura, e a gente via a necessidade do Território abrir um debate em

torno de todas as outras questões que envolvem o desenvolvimento sustentável de uma territorialidade. Saúde não podia estar fora do debate, educação de maneira nenhuma, acesso, comércio, uma série de coisas. (Entrevistada nº 11, em 27/09/2013)

Sobre este ponto, os entrevistados concordam que a implantação da política territorial na Chapada não contou com a participação plena dos mais variados atores com capital social capaz de contribuir para o desenvolvimento da proposta. Fato que está se buscando equacionar hoje, com a mobilização de atores de outros segmentos, dentre eles de gestores das instituições pública e também privadas, buscando a pluralidade das discussões em torno do território.

É nesse sentido, que um dos entrevistados conclama todos à participação na política de desenvolvimento territorial da Chapada Diamantina: “(...) nós esperamos que o poder público municipal, a sociedade civil, todas estas pessoas se juntem a nós, considerados os ‘dinossauros do Território’, porque a gente acredita nessa política.” (Entrevistado nº 10, em 17/09/2013).

O apelo do entrevistado demonstra a necessidade de uma nova mobilização social em torno da política de desenvolvimento territorial na Chapada Diamantina. Fruto dessa mobilização é a ocorrência de diversos encontros em alguns municípios do território, em articulação com o Colegiado de Desenvolvimento Territorial da Chapada – CODETER, com outras instituições, a exemplo do SEBRAE, que tem conseguido mobilizar outros atores.

Entretanto, há de se compreender também que a questão da participação e do envolvimento social, é um processo lento, face ao histórico político que constitui a Chapada Diamantina, desde a sua colonização. Além disso, as questões estruturais e de comunicação, como têm sido colocadas no Colegiado Territorial, também têm contribuído para essa falta de sensibilização e mobilização dos atores em torno da política territorial; como sinaliza um dos entrevistados, ao se referir às dificuldades de estrutura e de financiamento para realizar os eventos no Território, “...toda vez que a gente quer fazer algum evento, ou a gente faz do próprio bolso ou quando o Estado financia. Fora disso, cada um arca com suas despesas.” (Entrevistado 13, em 17/09/2013).

Exemplo mais evidente nessa questão, se dá quando se promove as conferências, reuniões de conselhos ou outros fóruns. Tem-se observado a cada dia, certo vazio, e quando há participação mais efetiva das pessoas, isso ocorre quando

há financiamento por parte do Estado. Todavia, essa participação não se sustenta até o final, pois muitos saem bem mais cedo, esvaziando os espaços e as discussões, o que leva a considerar que o capital social da Chapada Diamantina, ainda apresenta fragilidades.

Outra questão pontuada por um dos atores mais ativos do Território da Chapada, diz respeito à rotatividade dos atores participantes do colegiado territorial e a descontinuidade das discussões e dos projetos, gerada por este processo.

A rotatividade dos membros também é um problema, principalmente do poder público. A cada gestão municipal ou estadual mudam os atores, e isso às vezes perde a continuidade. Isso faz com que a sociedade civil tenha momento de descrédito. Isso faz com que outras pessoas ao substituírem os que saem, não dão segmento ao que foi discutido anteriormente, apesar de a renovação ser louvável, mas há um problema de continuidade nos projetos por conta disso. (Entrevistado 12, em 17/09/2013)

De fato, essa questão tem sido observada nos encontros do CODETER e nas reuniões da Câmara Técnicas do Território da Chapada Diamantina, o que tem requerido dos coordenadores, maior habilidade na articulação e condução dos trabalhos. Entretanto, apesar dessa rotatividade sinalizada, também se tem ganhos, enriquecimento das discussões com novas ideias, novas crenças e novas proposição. Isso tem contribuído com outras dinâmicas, além de ampliar o círculo de atores com conhecimento da política de desenvolvimento territorial.

Outro entrevistado, também destacou a questão do acesso às discussões em torno das políticas públicas, chamando a atenção que antes, esse espaço era negado, mas agora se torna uma oportunidade.

Muitas vezes as políticas públicas nos eram negadas e hoje com essas discussões nós esperamos que o poder público municipal, a sociedade civil, todas estas pessoas se juntem a nós, considerados os “dinossauros do Território”, porque a gente acredita nessa política. A nossa intenção é que as políticas públicas venham para o Território da Chapada. Hoje nós temos pelo menos, a oportunidade de discutir as políticas públicas (Entrevistado 10, em 17/09/2013).

Outra dificuldade sinalizada por um dos atores do Território da Chapada está relacionada à gestão das políticas públicas, mais especificamente no que concerne à legislação que está em volta de todo o processo, e por consequência, também da política territorial.



Nós somos muito ansiosos, e por nossa ansiedade ser tão grande, nós encontramos alguns obstáculos. As leis que existem hoje talvez não sejam adequadas à política de desenvolvimentos territorial, pois existe um processo burocrático muito grande, o que se torna para nós um grande obstáculo. Aquilo que é sonhado hoje, só é conquistado o ano que vem em função da lei e dessa burocracia. (Entrevistado 09, em 17/09/2013)

O que se tem observado, é que a questão da burocracia e da morosidade no que tange ao processo de implementação de ações oriundas do poder público, tem se configurado em um dos maiores fatores de desmotivação e descrença da sociedade tanto na política de desenvolvimento territorial quanto nas próprias ações do governo. Isso causa tanto o afastamento dos atores sociais da política territorial, como dificulta a mobilização de outros atores para a construção de novos projetos.

## 5.6 A ADAPTAÇÃO PERCEPTIVA FRENTE À COMPLEXIDADE DA IDENTIDADE

Além das dificuldades relacionadas às questões de ordem conceitual, política, instrumental, o início da implantação da política territorial na Chapada Diamantina, passou por questões operacionais. Analisando a extensão do território, de um extremo ao outro: de Rio de Contas à Morro do Chapéu, tem-se aproximadamente 400 km entre eles. Isso é um ponto de dificuldade na mobilização dos atores do Território. Logo, a distância, a comunicação e os recursos logísticos de transporte e comunicação, também encabeçaram a lista de dificuldades iniciais, apontadas pelos entrevistados.

A sociedade muitas vezes tem dificuldade de locomoção, porque temos um Território muito grande, cidades há mais de 200 km de Seabra. Temos 24 municípios no Território e se pegarmos o extremo de Rio de Contas a Morro do Chapéu, teremos quase 400 km. (Entrevistado 10, em 17/09/2013)

A dificuldade de articulação em função da distância e da comunicação, também é citada por outro entrevistado.

Uma das primeiras dificuldades é a própria estrutura geográfica do território. É um território muito grande. Os municípios não se comunicam, por conta até da sua distancia, da comunicação estrutural mesmo do território. (Entrevistado 12, em 17/09/2013)

Outra entrevistada, também se refere a essa dificuldade, acrescentado a premissa de que a sociedade precisa se organizar e superar a dependência do governo nesse sentido.

Alguns diziam que tinham dificuldade com transporte, não tinham suas despesas com hospedagem e alimentação pagas. As pessoas esperavam muito pela iniciativa do Governo para custear estas despesas.

Ainda temos uma cultura de que o governo tem que bancar as coisas, mas isso não é sadio. Eu acho que a construção da sociedade tem duas mãos: o poder público, com seus funcionários, seus técnicos que tem obrigação de atender a demanda do cidadão, e tem a sociedade civil que tem sua forma de organização que cria a sua independência financeira também, para trazer as políticas. Mas você tem que fazer a sua caminhada, para garantir a sua participação na construção de uma política pública de estado. A gente tinha muita dificuldade neste sentido, e acredito que ainda tem. (Entrevistada 11, em 27/09/2013)

Definir um recorte territorial que supere as dificuldades espacial, cultural e política, não é tarefa fácil. No caso da Chapada Diamantina, como visto, tem sido ainda mais difícil dado às particularidades existentes ao longo da história. Por isso mesmo, embora o desenho territorial ora existente, mesmo que contasse com a participação dos atores sociais locais, ainda se vê carregado de lacunas que deveriam ser enfrentadas. O contrário disso, seria a desmotivação e a desmobilização daqueles que estão mais próximos da política territorial e a dificuldade em atrair novos atores em torno de tal política.

## 5.7 A ADAPTAÇÃO PERCEPTIVA FRENTE À CONTINUIDADE DE NOVAS DEMANDAS DE INOVAÇÃO NA GESTÃO DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

Passados dez anos de implantação da política de desenvolvimento territorial na Chapada Diamantina, cabem reflexões sobre o cansaço e desmobilização em torno de tal política, manifestações implícitas e explícitas em diversos atores que compõem este Território.

Em depoimento relacionado a essa questão, um entrevistado sinaliza que no contexto da política territorial da Chapada Diamantina, há uma disputa, uma

centralidade de informações no que se refere aos elementos dessa política, o que é algo preocupante, quando se fala de uma política que requer um maior envolvimento social.

Alguns atores que começaram na implementação dessa política em meados de 2003/2004, eles continuam achando que são donos da política e que não precisam estar divulgando para outras pessoas. Neste ponto acho que há um certo ciúmes pelo domínio das informações (Entrevistado 14, em 17/09/2013).

Pelo que se pode observar nos diversos encontros e reuniões do Colegiado Territorial da Chapada Diamantina, a percepção é que parece haver uma disputa por informação e poder na condução da política territorial. Existe um conflito aparente nesse sentido, que ainda não foi devidamente enfrentado, o que tem contribuído para desmotivação e desmobilização de alguns atores deste Território, como revela um dos entrevistados.

Aqui tem gente que acha que é dono da política territorial. Imagina que as ideias que devem prevalecer parte de uma única pessoa, que estas são as melhores. Isso é muito ruim para o Território, afinal temos a mesma importância. Temos que aproveitar todas as ideias e participações. (Entrevistado 15, em 17/09/2013)

A manifestação do entrevistado anterior é preocupante, face às fragilidades que ainda circundam a política territorial na Chapada Diamantina. Vivenciar disputas como essas não parece ser o melhor caminho para se promover a política de desenvolvimento territorial. Todavia, esta situação carece de imediato enfrentamento sob pena de ver um projeto de desenvolvimento em construção se desconfigurar e cair na inviabilidade em virtude dos conflitos ideológicos e políticos existentes na arena social.

Outro entrave destacado, que ainda persiste em torno da política de desenvolvimento territorial, se refere à questão da desarticulação política existente entre os entes federados e, muitas vezes, entre os órgãos das mesmas esferas governamentais. De longe, esse tem sido um tema recorrente nas discussões relacionadas à política de desenvolvimento territorial, como se observa a partir do entrevistado a seguir.

A outra dificuldade é ainda a falta de acesso a todos os segmentos do

governo, dos ministérios. As políticas ainda acontecem de maneira tímida em relação a política de desenvolvimento territorial, embora já tivemos muitos avanços. Entendemos que precisamos avançar muito mais e este é o caminho. (Entrevistado 09, em 17/09/2013)

Ainda nessa questão, outro entrevistado endossa a retórica da desarticulação entre os organismos governamentais, acrescentando a esta, a falta de compreensão destes atores do processo.

O que falta ainda é a vontade política, compreensão. Tem órgãos públicos do governo federal e do governo estadual que ainda não compreendeu o que é a política de território. A gente precisa buscar mais pessoas. (Entrevistado 09, em 17/09/2013)

Essa desarticulação e a falta de participação por parte dos órgãos do Estado, também é destacada por outro entrevistado, o que revela ser esta uma questão recorrente, mesmo que a Bahia, através de decreto governamental, definisse sua política de planejamento a partir do recorte territorial.

Há uma falta de compreensão dos próprios órgãos locais do Estado, que resistem em participar dessa articulação territorial, pois não veem algo que lhes traga resultado. Eles não se apropriam dessa política e às vezes nós temos que ir à Salvador para discutir nos órgãos centrais, para depois trazer para cá. Estamos fazendo o caminho inverso (Entrevistado 13, em 17/09/2013).

Aliado à questão da desarticulação, há também o fato de que alguns organismos do Estado não fazem parte e não acreditam na proposta da política territorial, como é evidenciado por um dos entrevistados.

A ausência dos órgãos do Estado, nas discussões do colegiado territorial, eu acredito que seja mais por falta de vontade mesmo, a exemplo da SEAGRI e da EBDA, que em geral não acreditam muito na política lá na Secretaria e isso acaba por influenciar na gerência daqui da Chapada (Entrevistado 14, em 17/09/2013).

Concomitante a essa compreensão de ausência dos órgãos do Estado nas discussões do colegiado, em entrevista realizada em 9 de janeiro de 2014, a coordenadora do Colegiado Territorial da Chapada Diamantina – Geisa Neiva, revelou que uma das atuais dificuldades da política territorial, é a falta de reconhecimento e apoio por parte do próprio Estado da Bahia, assunto discutido

recentemente no encontro dos coordenadores territoriais da Bahia. Segundo ela, o Estado acredita na proposta territorial, mas apoia muito pouco, não investe.

Uma das dificuldades atuais tem sido a falta de reconhecimento, sobretudo do Estado quanto a política de desenvolvimento territorial, tema discutido recentemente no fórum dos colegiados territoriais e que foi uma visão de todos os participantes.

O Estado acredita, mas não apoia como deveria. Acredita, mas não investe, a ponto de alguns gestores de algumas pastas, também fazerem de conta que esta política não existe (Geisa Neiva, em 09/01/2014).

Pensar no sucesso da política territorial carregada de fragilidades, inclusive com a dúvida quanto ao apoio por parte do Estado, seu idealizador, é sem dúvida desestimulante. Se o Estado deixa de apoiar a política de território, sem o devido financiamento e com ações, dificilmente esta política avança.

Ainda segundo a coordenadora, algumas pessoas também deixaram de participar, motivadas pela ausência de alguns atores tidos como referência, que iniciaram a implantação da política, e que influenciaram esse afastamento, ideia reforçada por um dos entrevistados.

O afastamento dos primeiros atores que implantaram a política, também levou ao afastamento de outros atores, dada a referência que eles representam para outras pessoas, daí, quando este se afasta, todos se afastam também (Entrevistado 14, em 17/09/2013).

Acrescenta-se a esta questão, a falta de identificação e de pertencimento destes atores, no processo de territorialidade. Ao que parece, é que não há ainda, uma crença na política de desenvolvimento territorial. Assim sendo, a compreensão e o pertencimento à política e ao território, ficam prejudicados, como acredita a entrevistada.

Nos órgãos públicos ainda tem pessoas que não compreendem a importância dessa participação, do pertencimento desse território. Ele tem que sentir este pertencimento dessa territorialidade (Entrevistado 11, em 17/09/2013).

Conforme observação e coleta de informações a respeito da desmobilização dos atores em relação à política territorial na Chapada Diamantina, diversos aspectos foram sinalizados. Todos eles, sem grau de prioridade necessitam ser

discutidos e enfrentados numa governança mais eficiente, de modo que se promova o fortalecimento do capital social mobilizado em torno da política territorial. Entretanto, se não houver uma discussão nesse sentido, dificilmente se conseguirá manter os membros atuais e menos ainda, conquistar outros atores que façam adesão a este processo.

Quanto a isso, há de se pensar no papel dos articuladores territoriais, nos formuladores da política territorial do MDA/SDT, nos coordenadores de desenvolvimento territorial e nos demais técnicos da SEPLAN, e mais ainda, nos próprios atores locais que compõem o território. A todos estes cabe este enfrentamento.

Ainda com relação a este ponto, outro entrevistado acrescenta a disputa pela “paternidade” das ações oriundas das políticas públicas, certa disputa, de quem fez o que, de onde veio, enfim, quem tem mais poder, tudo em nome dos dividendos políticos locais.

Antigamente as políticas públicas vinham por outros méritos. Ninguém está querendo desmerecer a ação dos poderes constituídos dos municípios, mas quantas coisas chegaram que o município nem sabia que tinham. Isso foram demandas apresentadas aqui na instância do Território. A gente não quer tomar espaço de ninguém. A política partidária cabe a cada um, mas o importante é que cada um construa ações de políticas públicas para beneficiar a comunidade. (Entrevistado 10, em 17/09/2013)

Todavia, mesmo no interior do colegiado territorial há esse pensamento de paternalismo dos projetos, o que é evidenciado quando são citados os investimentos no território, sendo as conquistas atribuídas à política territorial, como é o caso do Hospital Regional, alvo de disputa de paternidade pelos políticos e pelos membros do território, além de outras ações, como pode ser percebido no depoimento a seguir:

Não foram as organizações dos prefeitos que trouxe o IFBA, o Hospital Regional, a maioria das recuperações das estradas da Chapada. Isso foi objeto de pactuação do fórum territorial com o Governo Estadual e com o Governo Federal (Entrevistado 13, em 09/01/2014).

Como visto, é evidente a disputa de espaço político no Território da Chapada Diamantina. Essa situação tem a cada dia, dificultado as relações internas e externas no Colegiado Territorial, principalmente no que se refere à participação de

novos atores, em especial os gestores, que, em muitos casos se veem afrontados pelas ideias de alguns. A impressão constatada é que há uma aparente disputa política para pesar quem pode mais.

Em relação à falta de diálogo e a desarticulação institucional, a política de território passa por dificuldades. Ao tomar o Estado da Bahia como análise, notadamente a desarticulação, também fica evidente, que o Estado, por decreto, tenha estabelecido sua política de planejamento a partir dos territórios. Embora haja um esforço em superar essa situação, algumas áreas, ainda não têm participado efetivamente dessas discussões, em especial suas representações locais nos territórios, como sinaliza o entrevistado a seguir.

Por sermos um território composto essencialmente por agricultores familiares, a EBDA tinha que ser nosso braço direito, para mobilizar esse público e trazer outras perspectivas para as discussões no colegiado, a exemplo do que tem feito a CAR, a partir do novo gerente, que demonstrou interesse na política e tem apresentado um dinamismo e um apoio muito importante (Entrevistado 14, em 17/09/2013).

No que se refere à esfera dos Municípios, a situação é ainda pior. A participação das prefeituras dos municípios da Chapada Diamantina nas discussões em torno da política de desenvolvimento territorial, tem se limitado apenas às Secretarias Municipais de Agricultura, onde existem. A exceção tem sido a presença de representantes de alguns órgãos municipais da cultura, dois da ação social, e uma única da educação. De resto, todas as outras ficam alheias às discussões territoriais, como se observa constantemente nos encontros do Colegiado Territorial ou nas reuniões das Câmaras Técnicas.

Tudo isso já tem sido discutido, como pontua Perico (2009), ao sinalizar que as fortes críticas ao modelo devem-se à necessidade de conseguir articulação dessas políticas em meio ao seu limitado avanço da coordenação setorial, pois elas são defendidas pela utópica unidade do Estado em termos de sua gestão.

Pensar então em articular as três esferas do Estado, torna-se cada dia mais difícil, embora, extremamente necessário, ao se pensar uma nova configuração para as políticas públicas. Todavia, pelo quadro atual, o caminho ainda continua difícil. Pensar em outros mecanismos, tem sido, a cada dia, demandado, se o desejo for de fato, a promoção do pleno desenvolvimento territorial, com ampla participação social.

Sobre as questões levantadas pelos entrevistados, acerca da dificuldade de

articulação das instâncias de governo e de seus órgãos, cabe refletir sobre o que Perico (2009, p. 200), pontua a esse respeito.

A natureza da estratégia centrada nos Territórios de Identidade representa um dos mais complexos desafios da reforma operacional do Estado que, por tradição, opera em termos de gestão setorial-centralizada. O desenvolvimento territorial impõe a simultaneidade ou a articulação das políticas direcionadas aos territórios.

Certo é que de toda estrutura ministerial existente no Governo Federal, apenas 12 fazem parte da política territorial. Ainda assim, poucas são as que têm ações efetivas voltadas a essa política, com destaque para o Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA.

Ao analisar a implantação da política de desenvolvimento territorial, desde 2003 na Chapada Diamantina, nota-se que esta tem enfrentado algumas barreiras, como foi visto nos depoimentos e nas observações relatadas. Algumas delas, podem ser consideradas como amenizadas. Outras, por sua vez, ainda persistem e requerem enfrentamento. Este é o desafio, primeiro do coordenador territorial, mas acima de tudo, dos membros que compõem este colegiado. Entretanto, algumas estão muito mais distantes, pois está no cerne da política territorial, ainda centrada nas instâncias do Estado, que ainda não enfrentou definitivamente a questão da descentralização por meio da gestão social de suas políticas.

No bojo das questões pontuadas nos relatos apresentados pelos entrevistados, nas vivências, observações, participações e discussões, nos encontros promovidos pelo Colegiado Territorial, em que pese os fatores históricos da política local, o processo de implementação da política de desenvolvimento territorial na Chapada Diamantina, enfrentou dificuldades. Entretanto, o empenho e o esforço dos atores mais imbuídos nessa política, conseguiram minimizá-las, e em certos momentos, até superá-las, sob a crença de que este é um dos únicos caminhos para trazer à população, as políticas públicas capazes de promover o desenvolvimento tão esperado na Chapada Diamantina.



## **6. CONSIDERAÇÕES FINAIS: NATUREZA E FRONTEIRAS DA JUSTAPOSIÇÃO TERRITORIAL**

A política de desenvolvimento territorial proposta pelo MDA/SDT EM 2003 e a adoção dessa política pela SEPLAN, em 2010, como instrumento de planejamento das políticas públicas do Estado da Bahia, implementada na Chapada Diamantina, é um processo recente. Esta política se coloca como uma alternativa para a promoção do desenvolvimento territorial, sendo uma das suas ações, promover a articulação institucional e a integração de políticas públicas, nos territórios marcados por baixos índices de desenvolvimento. Desenvolver tal ação, não tem sido fácil, principalmente na Chapada Diamantina, território marcado historicamente pela centralização dos processos políticos de planejamento, e aplicação dos recursos públicos.

Implantada com entusiasmo pelos técnicos do Estado Brasileiro e recebida pelos atores sociais nos territórios como estratégia capaz de promover o desenvolvimento local, a política territorial com base nas ações da política pública, não tem conseguido hoje, sustentar a mesma expectativa nas pessoas, dadas as lacunas ainda existentes, quer no Estado, quer na sociedade.

Ao analisar o contexto da Chapada Diamantina, a partir da implantação da política de desenvolvimento territorial proposta pela SDT e pelo Governo da Bahia, período compreendido entre os anos 2004 a 2013, observa-se algumas considerações a serem discutidas ao longo deste capítulo.

Embora se perceba alguns movimentos voltados para a promoção do desenvolvimento deste território, através de ações desenvolvidas especialmente a partir do MDA/SDT, a percepção é que, muito mais poderia ter sido feito até aqui, para se promover o desenvolvimento desejável para a Chapada Diamantina. Esta foi uma das motivações que levaram às pesquisas que culminou na produção deste trabalho.

Para tanto, a análise de desenvolvimento territorial se deu em dois espaços: a Chapada Diamantina na Bahia, a partir da contextualização da política advinda da SDT e da SEPLAN, e no Extremo Oeste Catarinense, a partir do CONSAD. Embora sejam realidades distintas, muitos elementos se aproximam nos dois contextos territoriais.

Quanto a isso, algumas questões demandam estudos mais específicos,

embora até aqui se tenha tentado, a partir dos depoimentos e análises documentais, dar conta das considerações iniciais. O que se pretende é que os pontos sinalizados ao longo desse trabalho possam despertar em outros atores, a mobilização para aprofundar estas investigações, face à demanda latente pelo desenvolvimento territorial, em especial da Chapada Diamantina, objetivo que deve ser perseguido pelos atores e organizações que se dedicam a esta promoção neste território.

Por outro lado, cabem aqui algumas reflexões e considerações, fruto do processo de investigação e experiência nesse território, ideias que *a priori* não tem como fim encerrar as discussões sobre esta questão, mas ao contrário, fomentar novas investigações.

## 6.1 IMPLANTAÇÃO DA POLÍTICA TERRITORIAL NO SENTIDO *TOP DOWN*

Pensada como uma alternativa à promoção do desenvolvimento local, a política dos territórios de identidade, pode ser considerada um avanço de ideia no país, mas como visto até aqui, foi implantada numa relação *top down*, cuja mobilização dos atores necessita ser revisitada, vez que muitos ainda a desconhecem, e por consequência, não a assimilaram, sendo esta uma fragilidade na composição da arena social composta até aqui.

Relacionado a essa questão, existe também lacunas no processo de formação e informação à sociedade, cujo envolvimento também ficou comprometido; afinal, como querer a participação efetiva de quem não tem informação sobre o processo? Daí acredita-se que a distância entre a sociedade e a política de desenvolvimento territorial, esteja relacionada a duas questões centrais que carecem maior investigação: a falta de conhecimento da política e a descrença na política pública conduzida pelo Estado.

## 6.2 DESARTICULAÇÃO DOS ENTES FEDERATIVOS E DOS ORGANISMOS DO ESTADO

Outra questão que tem dificultado a implementação da política de desenvolvimento territorial é a desarticulação dos entes federativos: união, estados e municípios, e mais grave ainda, entre os organismos dos próprios entes, ministérios, secretarias e departamentos. Os depoimentos dos entrevistados comprovam que, muitos deles também não acreditam, não apostam e não investem na proposta.

Esta tem sido uma realidade também no Território da Chapada Diamantina, que vivencia uma participação ínfima por parte dos órgãos federais em torno dessa política, com exceção do MDA. No que se refere ao Estado da Bahia, embora se adote o território como unidade de planejamento, muitos organismos da estrutura estadual, localizados no território nunca participaram de nenhum encontro para discutir o desenvolvimento territorial. Com relação à participação da esfera municipal, esta fica restrita apenas às secretarias municipais de agricultura, e o que é pior, muitas das discussões não chegam aos municípios, nem às outras áreas.

Pensar em articular as três esferas do Estado torna-se cada dia mais difícil, embora, extremamente necessário. Todavia, pela via da atual proposta de desenvolvimento territorial, as dificuldades já são evidentes. Para esse fim, há de se pensar em outras ações e instrumentos de gestão que passem a promover com maior intensidade a integração e interlocução dos atores, em função da promoção do desenvolvimento territorial.

Um dos caminhos para promover essa integração, pode ser por meio de consórcios, a exemplo do que se tem visto em diversos contextos do Brasil. Para tanto, algumas questões necessitam ser equacionadas. Dentre elas, a preparação de atores e das organizações para este modelo; a abertura para a implementação de novas perspectivas de governança; a compreensão ampliada sobre as políticas públicas, seus limites e perspectivas; e a superação dos conflitos existentes na política partidária local.

O que se propõe é uma mirada ao revés das políticas públicas, compreendendo-a como ação de todos os atores, com envolvimento de uma multiatorialidade, com o propósito de promover o pleno desenvolvimento das pessoas, do território enfim, seja ele institucionalizado ou arranjado.

Essa questão já tem sido discutida, como pontua Perico (2009), ao sinalizar que as fortes críticas ao modelo devem-se à necessidade de conseguir articulação dessas políticas em meio ao seu limitado avanço da coordenação setorial, pois elas são defendidas pela utópica unidade do Estado em termos de sua gestão, quando na verdade, este opera a partir de uma gestão setorializada.

Como é sabido, desde a SDT até os Colegiados Territoriais, a dificuldade do processo de articulação entre os diversos organismos do Estado não tem sido nada fácil. Inúmeros fatores contribuem para isso: da descrença na proposta até o brio de algumas organizações e gestores, que preferem continuar nos seus recortes já devidamente estabelecidos. Vencer essa questão é difícil, mas essencialmente importante para o avanço da política territorial.

### 6.3 FORTE PRESENÇA DA POLÍTICA PARTIDÁRIA

Outro fator delicado na política de desenvolvimento territorial, no caso especial da Chapada Diamantina, é a presença da política partidária, local ou estadual, nas discussões em torno da política territorial.

Muitas vezes o que se vê, é o uso da política de desenvolvimento territorial com fins de promoção eleitoral. Afinal, não são raras as vezes em que se observa as indicações de agentes de desenvolvimento territorial, a centralidade das discussões por alguns “iluminados”, a presença de partidos ou líderes partidários, as disputas políticas por investimentos em determinados municípios, dentre outras ações que no mínimo chamam a atenção.

Nesse sentido, um dos entraves que tem dificultado o desenvolvimento das políticas públicas pela via da territorialidade, é o contexto histórico da política partidária local e territorial, onde a disputa pelo poder está arraigada nas mãos dos “coronéis”, que detém tanto o poder político quanto econômico.

Pensar que a implantação de um modelo de organização política de desenvolvimento local partindo do empoderamento da sociedade, com a perspectiva de “partilhar discussões” em torno das políticas públicas, em territórios marcados

historicamente pela forte presença da política coronelista de quase três séculos, não seria mesmo uma tarefa fácil.

A lógica existente até então, era que os políticos decidissem o que, quando, onde e para quem fariam as ações no território. É a visão de que, perder o poder, é perder todo o prestígio político. Também cabe refletir se de fato, a sociedade tem sido oportunizada com instrumentos efetivos, de decisão das políticas públicas, em favor dos seus territórios, mesmo com a estratégia da política territorial a partir da SDT ou da SEPLAN.

Não fazendo generalizações, aí se encontra a explicação mais contundente da ausência ou descrença dos políticos ou gestores, diante da política do Território de Identidade. É verdade, também, que muitos têm se mostrado ausentes, pela descrença de que tal política não vai adiante e não produzirá os efeitos esperados e necessários ao território.

Sem dúvida, ainda existe a prática ou o desejo pela disputa de quem fez. Muitos querem ser os padrinhos das conquistas: a estrada recuperada ou construída, o hospital regional em construção, o campus do IFBA já em funcionamento, o Programa Luz Para Todos, presente nos mais longínquos lugares, a Universidade Federal da Chapada, em projeto, dentre outros exemplos que alongam a lista dos investimentos cujas disputas pela paternidade é grande.

#### 6.4 INEXISTÊNCIA DE FORMAÇÃO POLÍTICA PARA OS ATORES SOCIAIS

Embora haja no país uma nova forma de regionalização desde 2003, a partir dos Territórios de Identidade, poucos ainda sabem dessa configuração geográfica proposta pelo Governo Brasileiro e no caso da Bahia, pelo Governo do Estado. Fato é, que até professores de geografia, desconhecem essa nova organização geográfica. Desse modo, a lacuna educacional que isola o conhecimento à população, contribui para a falta de envolvimento da sociedade na participação das políticas de desenvolvimento territorial. Falta, desse modo, uma atuação educativa e política mais eficientes, de modo a envolver efetivamente os atores sociais diversos no planejamento, execução e acompanhamento das políticas públicas sob a égide dos Territórios de Identidade. No caso especial da Chapada Diamantina, essa

questão é ainda mais grave, pois nesse processo, é preciso ainda romper o viés partidário, fortemente marcado pela “paixão e pelo clientelismo político”, históricos da região a partir do poder exercido pelos coronéis desde o século XVIII.

## 6.5 O ENVOLVIMENTO DOS GESTORES PÚBLICOS LOCAIS

Como as questões partidárias parecem não ter se desvinculado da criação e da gestão dos Territórios de Identidade, as políticas locais também não inspiram confiança. Afinal, em análise de algumas das entrevistas, fica evidente a existência de dois ou mais grupos em torno da política de desenvolvimento territorial da Chapada Diamantina: um grupo que participa das discussões da política territorial e outro que não participa. Nessa dinâmica, há os que se envolvem e os que se isolam da discussão, dentre eles, os gestores municipais e os gestores de organismos regionais – representantes da máquina do Estado no território, que acabam por enfraquecer a arena social montada em torno da política de desenvolvimento territorial.

Mesmo antes da implementação da política de desenvolvimento territorial, com o recorte que se tem hoje, a Chapada Diamantina, já possuía alguns instrumentos de planejamento de políticas públicas, conforme pesquisas realizadas para a produção deste trabalho. Dentre os instrumentos coletados, estão o PDTIS Chapada Diamantina, a partir do PRODETUR/BNB/MTUR e o Plano de Desenvolvimento Regional, através do Governo da Bahia/CAR. Os dois instrumentos, partem de um levantamento diagnóstico da região e ao final, sinalizam as áreas que se apresentam como vetores de promoção do desenvolvimento, com destaque ao turismo e a agropecuária.

Diante disso, pode-se afirmar que antes do processo de territorialização das políticas públicas, proposto pelo MDA/SDT e pelo Governo da Bahia a partir de 2006, a Chapada Diamantina já possuía instrumentos que poderiam fomentar o desenvolvimento de políticas públicas naquela região.

Depois destes, se vê outros instrumentos de planejamento de políticas públicas, já a partir da implantação da política de desenvolvimento territorial, sendo estes: PDTRS, através do MDA/SDT, o PAA Participativo do Governo da Bahia por meio da SEPLAN, e a Zona Ecológico-Econômica, também do Governo da Bahia, através da Secretaria Estadual de Meio Ambiente – SEMA.

Com tantos planos, fica a sensação de que se estuda, diagnostica, mas, na prática, poucas ações de fato acontecem em favor do desenvolvimento local/territorial. Daí, se compreende um pouco a descrença e desmobilização da sociedade nestas políticas.

Entretanto, não se pode negar que a política de desenvolvimento territorial, mesmo com todas as limitações vistas até aqui, trouxe para a Chapada Diamantina, o empoderamento dos atores sociais que estão, desde o início, envolvidos nesse processo. Trouxe ainda, a crença na possibilidade de que o desenvolvimento territorial só será possível com a mobilização e o envolvimento dos atores que compõem a arena territorial.

Também outro fato relevante, é que o Estado Brasileiro, passou a reconhecer a existência desse território, e a reboque, o Governo Baiano, que aderiu ao desenho da política de desenvolvimento territorial, no propósito de tomá-la como instrumento de planejamento das ações do Governo da Bahia a partir dos territórios de identidade. A partir de então, o Estado passou a ouvir mais, planejar mais, do ponto de vista territorial, mas ainda é lento na execução das ações solicitadas pela população.

O que tem sido implementado no Território da Chapada Diamantina, são ações atribuídas como conquistas a partir da política de desenvolvimento territorial, em boa parte, investimentos relacionados à infraestrutura: sistemas simplificado de água, recuperação de estradas, construção de hospital, dentre outras, principalmente quando se refere à participação do Governo do Estado, o que não significa afirmar que outras ações de fomento à agricultura familiar não ocorra. As ações desenvolvidas pelo Estado demonstram o grande vazio de investimentos dos Governos Federal e Estadual no território da Chapada Diamantina, que embora tenha tentado preencher, ainda há demandas a serem sanadas, as quais também são essenciais ao desenvolvimento do território, em especial o saneamento básico, com destaque para a distribuição de água para o consumo humano e produção agropecuária.

## 6.6 DISTÂNCIAS E APROXIMAÇÕES NO CONTEXTO DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NA CHAPADA DIAMANTINA E NO EXTREMO OESTE CATARINENSE

Numa perspectiva de comparação dos dois modelos de desenvolvimento adotados na Chapada Diamantina – Bahia e no Extremo Oeste Catarinense, após os estudos gerais, a partir de investigações mais específicas, pode-se afirmar que há entre elas, questões similares e questões antagônicas, elementos que as colocam como diferentes, numa observação mais ampla.

O modelo de desenvolvimento adotado na Chapada Diamantina – Bahia, a partir da política territorial proposta pela SDT e pela estratégia de planejamento das ações do Estado através da SEPLAN, está mais direcionado às questões relacionadas à infraestrutura básica, a qual o território ainda é desprovido. Tais ações têm sido demandadas através do fórum do colegiado territorial ou nas audiências públicas promovidas pelos organismos do Estado, cujos resultados culminaram na elaboração do PTDRS do Território e o PPA participativo, conduzido pela SEPLAN em 2011.

Já no Extremo Oeste Catarinense, os investimentos estão mais voltados para o fortalecimento das cadeias produtivas e geração de renda, a partir da implantação das agroindústrias familiares e centrais de comercialização, demandas apontadas nos planos de trabalho do CONSAD Extremo Oeste, cujos projetos são elaborados com vistas a acessar os editais dos diversos Ministérios financiadores dos projetos. As questões relacionadas às demais áreas, têm ficado à margem das discussões no CONSAD, incentivando o afastamento das organizações da sociedade civil.

No que se refere ao contexto e aos elementos que estão no entorno do desenvolvimento dos dois territórios, considera-se que há alguns aspectos cujas composições e definições, são bem parecidas, a começar pelo quadro político que influencia e interfere nas ações de ambos os territórios. Na Chapada Diamantina, o quadro político, principalmente em relação aos prefeitos, age como se ignorasse a existência do fórum do colegiado territorial, o qual alimenta a política territorial, conforme desenho proposto pela SDT. Há, nesse sentido, uma ausência completa por parte destes gestores, os quais não acreditam ainda na política territorial



enquanto instrumento de conquista das ações do Estado, para atender as demandas de seus municípios.

Por outro lado, recentemente, tem se buscado a implantação do Consórcio Chapada Forte, constituído em meados de setembro de 2013, como alternativa ao pleito dos prefeitos, principalmente quanto à promoção de ações de infraestrutura para seus municípios associados. Como não veem muito espaço na política de território para essa conquista, o consórcio passa a ser a instituição que pode oportunizar as ações desejadas, o que também passou a ser incentivado pelo próprio governo, tanto federal quanto estadual, favorecendo o consorciamento entre municípios, com a promessa de liberação mais fácil de recursos.

Essa também tem sido a busca dos municípios no Oeste de Santa Catarina, quer pelas ações coordenadas pela AMEOSC, quer pela criação de consórcios, para além do CONSAD, que também não é visto pelos gestores municipais enquanto instituição para este fim. Mesmo cientes de que, legalmente este órgão está credenciado para atuar nesse campo, os gestores não tomam o CONSAD com esse propósito, por outros fatores, dentre eles o político e de gestão com a administração do consórcio, onde os gestores municipais, não exercem um poder aparente.

Quanto ao envolvimento social, embora o Extremo Oeste conte com um bom capital social, a participação das organizações da sociedade civil, no caso da promoção do desenvolvimento a partir do CONSAD, tem demonstrado estar desarticulada, e em certo nível incipiente. Prova disso, é a ausência destas organizações nas câmaras temáticas do CONSAD, o qual tem atuado mais fortemente nas questões relacionadas ao fortalecimento das cadeias produtivas, à segurança alimentar e sanidade agropecuária, por meio do SUASA. Embora associados ao CONSAD estejam associações familiares e cooperativas familiares, estas têm pouca influência legal no consórcio, que estatutariamente é composto pelo voto das prefeituras associadas, representadas por seus gestores municipais.

Na Chapada, esta questão é diferente na composição do capital social, considerado ainda pouco atuante, fato que se acredita ter relação ao contexto histórico e político desde a colonização da região. Mesmo assim, ainda há a participação, mesmo que pequena, de alguns organismos representativos da sociedade civil, em geral, ligadas à agricultura familiar. Todavia, este movimento já foi bem maior.

De modo geral, a sociedade conhece pouco as duas propostas,

principalmente na Chapada Diamantina, cuja política de desenvolvimento ainda é desconhecida para muitos organismos, quer público ou social. Em Santa Catarina, boa parte dos organismos públicos e sociais conhece o trabalho desenvolvido pelo CONSAD.

Logo, quer no Extremo Oeste, quer na Chapada Diamantina, em função da fragilidade da participação social nos desenhos do desenvolvimento territorial, tanto a governança quanto as propostas de desenvolvimento, não tem atendido aos anseios da sociedade, situação que requer um redimensionamento em ambos os casos.

Também relacionada à governança, os dois territórios enfrentam problemas. Um por limite de atuação, tendo em vista que o CODETER não tem uma estrutura de gestão institucional, e o outro, o CONSAD pelos conflitos político-ideológicos centrado entre alguns prefeitos e o administrador do consórcio. Fato é, que ambas as situações prejudicam o processo de governança a partir da gestão social, demonstrando desse modo, fragilidades nesse aspecto.

Aliada ainda à questão da participação, no que se refere aos organismos governamentais, em ambos os territórios, nota-se uma completa ausência em tais discussões, enquanto fórum territorial. A conclusão passa a ser mesmo, a descrença de seus gestores e das próprias organizações, ou a configuração de outros desenhos de desenvolvimento, definido por cada instituição, a exemplo da SDR em Santa Catarina e dos órgãos regionais baianos como a CAR, EBDA, CERB, DER-BA, dentre outros.

Em função disso, outro aspecto a se destacar, é a falta de apoio por parte do Estado no desenvolvimento territorial, a partir dos dois modelos, principalmente em Santa Catarina. Na Bahia, ainda há um pequeno apoio, o que não significa ser este suficiente para despontar a política territorial. Nos dois territórios, o que se vê são ações apoiadas e financiadas pelo Governo Federal, a partir dos seus ministérios, cuja maior concentração de ações financiadas está no MDA.

Colocadas estas questões, nota-se mais uma vez em ambos os espaços, uma grande fragilidade na articulação das políticas públicas no território, o que dificulta em muito, a promoção do desenvolvimento territorial. Com as instâncias governamentais e da sociedade civil, desarticulada, dificilmente se constrói um modelo de desenvolvimento territorial e uma política que se sustente; afinal, alguns dos elementos essenciais, colaboram para esta fragilidade: participação

governamental e social, articulação das políticas públicas, e o processo de governança e gestão social.

Também pode-se ver nos dois territórios, algo comum: o planejamento do desenvolvimento territorial, mediante a construção de instrumentos de gestão pelo Estado, culminando na elaboração de Planos de Desenvolvimento Regional, tanto na Chapada Diamantina, quanto no Extremo Oeste Catarinense. Na Bahia, no caso particular da Chapada Diamantina, existem pelo menos quatro destes documentos: PDIT, PDRS, PTDRS e PPA Territorializado, construídos ao longo de suas políticas e no seu contexto. No Extremo Oeste de Santa Catarina, observou-se a existência de pelo menos dois documentos: Plano de Trabalho do CONSAD e o Plano de Desenvolvimento Regional da SDR, documento que faz parte do Planejamento Regionalizado do Estado. Ou seja, do ponto de vista de diagnóstico e de planejamento, o Estado Baiano e Catarinense, guardadas as devidas proporções, têm pensado bem parecido. Todavia, a exequibilidade, tem ficado um pouco à margem, pois pouco do que se planeja de fato, se executa.

No que concerne aos elementos destoantes, entre um território e outro, cabe destaque o foco das ações como meio de promoção do desenvolvimento. Percebem-se na Chapada Diamantina, ações mais relacionadas à infraestrutura dos serviços e equipamentos públicos, enquanto no Extremo Oeste de Santa Catarina, as ações estão mais evidentes, no fortalecimento das cadeias produtivas da agricultura familiar. Ainda em Santa Catarina, o trabalho está intensificado em aproveitar a diversificação da cadeia produtiva, da base à comercialização, enquanto que na Bahia, esta ainda não é uma ação explorada a contento.

Neste sentido, há uma grande diferença quanto a exploração da potencialidade da produção entre os dois territórios. No Extremo Oeste Catarinense, a produção territorial é relativamente bem explorada, em face à diversificação da sua cadeia produtiva. Já na Chapada Diamantina, como resultado de um intenso processo de desenvolvimento centrado na monocultura, a potencialidade da produção do território, começa a ser vista nos últimos tempos, mas ainda, de maneira incipiente dado às inúmeras possibilidades de dinamização de outras cadeias produtivas.

Outro fator a ser destacado, é a ausência de políticas educacionais mais evidentes nos dois territórios, embora ambos já contem com um campus do Instituto Federal: o IFBA na Chapada Diamantina e o IFSC no Extremo Oeste de Santa

Catarina. A Chapada também conta com um Campus da UNEB, que mesmo não atendendo à demanda de cursos requeridos pela população, já está instalada no Território há mais de dez anos. Em Santa Catarina, embora tenha uma boa oferta de cursos do ensino superior, todas as instituições ali instaladas, são privadas. Não há em nenhum dos dois territórios, a presença da Universidade Federal, instituição que poderia alavancar o desenvolvimento territorial.

Em ambos os territórios, a sociedade tem apresentado queixas quanto à presença da ação do Estado, em especial no que se refere à saúde, educação, saneamento básico, segurança pública, dentre outras, sendo mais acentuada na Chapada Diamantina, ainda desprovida de diversos equipamentos de responsabilidade do provimento pelo Estado. Embora no Extremo Oeste Catarinense, algumas destas questões sejam de melhor oferta, ainda assim a sociedade também apresenta demandas e se queixam do Estado, acreditando muitas vezes, que estão esquecidos, conforme alguns entrevistados.

Uma questão que merece destaque neste capítulo, é que embora se tenha geograficamente uma distância existente entre a Chapada Diamantina, na Bahia e o Extremo Oeste de Santa Catarina, pode-se constatar que há uma estreita aproximação no desenho e na prática da política partidária, cujos métodos, de desenvolvimento, a rigor são os mesmos, com mais ou menos intensidade, mas são.

Por fim, com a análise feita entre os dois territórios: Chapada Diamantina e Extremo Oeste Catarinense é importante mencionar, que, enquanto um configura o seu desenvolvimento a partir da política territorial proposta pelo Estado, a partir da SDT e do Governo da Bahia, o outro, no Extremo Oeste Catarinense, o desenvolvimento está proposto a partir de um organismo local, apoiado pelas instâncias de governo. Ou seja, a Chapada Diamantina é reconhecida pela SDT e pela SEPLAN enquanto território configurado em torno da política de desenvolvimento territorial proposta. Já o Extremo Oeste ainda não é reconhecido enquanto território pela SDT, o que deve ocorrer em breve, situação que poderá se constituir em outro objeto de estudo.

## 6.7 AFINAL, O QUE MUDOU MESMO COM A IMPLANTAÇÃO DA POLÍTICA TERRITORIAL NA CHAPADA DIAMANTINA?

Responder a esta questão, parece ser fácil, mas a diversidade de opiniões,

deixa a situação mais complexa ainda. Para os atores envolvidos diretamente na política de território, há inúmeras ações na Chapada Diamantina, conquistadas a partir da implementação da política de desenvolvimento territorial, relacionando inclusive, algumas ações e investimentos que segundo afirmam, foram conquistadas a partir dessa política.

Já para outros, que não estão diretamente envolvidos com a política territorial, os investimentos que ainda existe na Chapada Diamantina, a partir dessa política, são incipientes, dado as grandes demandas existentes nos municípios em todo o Território. Mesmo por aqueles que, no início da implantação dessa política territorial, a consideram hoje, um instrumento em declínio, pois não se conseguiu atender as demandas apontadas pelos atores sociais e pelo território em si, principalmente as grandes áreas, cujos investimentos ainda não apareceram.

Pensar em desenvolvimento nos territórios localizados no semiárido faz-se necessário pensar de imediato, na superação do dilema hídrico que a região apresenta. E isso ainda não foi minuciosamente discutido, pensado a ponto de se construir projetos efetivamente exequíveis e que promovam o desenvolvimento local. O que se vê, são ações paliativas, repetidas séculos a séculos, cujo final já se sabe: a continuação do sofrimento dos flagelados da seca e a continuidade da pobreza no nordeste, cuja população ainda não vê perspectiva de desenvolvimento.

## 6.8 PERSPECTIVAS E ANSEIOS PARA O DESENVOLVIMENTO DA CHAPADA DIAMANTINA

No propósito de compreender o desenvolvimento da Chapada Diamantina numa visão mais ampla, que supere os aspectos meramente econômicos, há que se refletir sobre o papel das políticas públicas e sua compreensão. A concepção atual de políticas públicas, enquanto ações desenvolvidas pelo Estado necessita ser revisitada, com vistas a outras perspectivas e outros enfrentamentos.

Nesse sentido, aceitar a política pública a partir da mirada ao revés, parece ser uma das alternativas para se construir outras concepções e desse modo, desenvolver ações de interesse público. A partir de então, pode-se acreditar na promoção de um desenvolvimento territorial que melhor atenda às demandas da sociedade.

Para tanto, há que se considerar o capital social construído na Chapada

Diamantina, constituído com o rompimento de barreiras históricas de participação política, mesmo frente às adversidades postas desde a sua colonização, e que algumas medidas, perduram até hoje. Neste Território, tem crescido cada vez mais o poder dos organismos da sociedade civil, sendo uma parte considerável composta por agricultores familiares nos sindicatos dos trabalhadores rurais. Também compõe o capital social da Chapada Diamantina, outros movimentos, como dos ambientalistas, dos professores, dos estudantes, mesmo que ainda dispersos, e necessitando de mobilização, tem grande potencial de organização a ação cidadã.

Com uma arena social bem composta, com estrutura forte, a luta pela conquista de ações que promovam o desenvolvimento do Território da Chapada Diamantina, há grandes chances de se alcançar esta conquista. Do contrário, se terá a reprodução da velha política coronelista, marcada fortemente na história da Chapada Diamantina.

Outro aspecto que necessita ser definido, é a implementação ou fortalecimento de cadeias produtivas possíveis no Território da Chapada Diamantina, considerando suas fragilidades e potencialidades, quer no sentido da produção, industrialização e comercialização. Para tanto, um estudo e análise específica dos mais variados produtos advindos da agropecuária, precisa ser efetuado, compreendendo ainda, as questões climáticas, de fomento e assistência técnica.

Nesse propósito, a Chapada Diamantina, carece de uma ação interligada com as mais variadas instituições de pesquisa, fomento e assistência técnica agropecuária: EBDA, EMBRAPA, SEBRAE, SENAR, entre outras, a fim de vislumbrar o grande potencial que tem o Território, em face ao grande número de agricultores familiares.

Cabe também definir uma política educacional que potencialize a população, com vistas à produção, à segurança alimentar e à sanidade agropecuária, vislumbrando dessa forma, a possibilidade de constituição de cadeias produtivas capazes de abrir novos mercados consumidores. Com esse objetivo, há de se pensar na redefinição das instituições educacionais hoje existentes no Território, bem como marcar posição para a implantação de unidades educacionais que ajudem a promover o desenvolvimento intelectual, científico, tecnológico e agrícola da população. Quanto a isso, fortalecer as ações das Escolas Famílias Agrícolas, dos Centros de Ensino Técnico Profissionalizantes, do Instituto Federal da Bahia – IFBA, da Universidade do Estado da Bahia – UNEB, mediante a implantação de

novos cursos capazes de dinamizar o ensino médio e superior no Território, é cada vez mais necessário, além buscar a implantação de uma universidade federal que seja capaz de atender a demanda de formação no território.

Aliada à questão da constituição e fortalecimento das cadeias produtivas, cabe também como ação indutora do desenvolvimento territorial, a implantação e fortalecimento dos arranjos produtivos locais. Embora não seja esta uma forte tradição na Bahia e em especial na Chapada Diamantina, o associativismo e o cooperativismo precisam ser cada vez mais despertados e fortalecidos na sociedade. Para isso, mais uma vez não se pode deixar de pensar em ações conjuntas das instituições educativas, de fomento e de organização social. Reuni-las em torno dessa questão, é fortalecer o projeto de desenvolvimento individual e coletivo das pessoas e do território.

Outra questão que merece reflexão é a constituição de consórcios públicos intermunicipais, tomando-os como instrumento para enfrentar as demandas sinalizadas pela sociedade ou pelo poder público, presentes ou não nos PPA Municipais ou Estadual, a exemplo de infraestrutura, saneamento básico, atração de investimentos, saúde, gestão pública, dentre outros temas que afligem os municípios, dado a sua incapacidade técnica, administrativa e orçamentária, de maneira individualizada.

Superar os limites dessa natureza individualmente, como se acredita há muito tempo, não parece ser mais o caminho. Os tempos são outros e quanto a isso, o incentivo pela constituição e fortalecimento dos consórcios torna-se cada vez mais latente, inclusive dentro do próprio governo. Também nesse sentido, os gestores municipais têm compreendido esse projeto, buscando fortalecer, no caso da Chapada Diamantina, a União dos Municípios da Chapada Diamantina – UMCD e constituindo consórcios, dentre eles, o Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento do Circuito do Diamante Chapada Forte – CIDCD, composto por 11 municípios: Andaraí, Boninal, Ibicoara, Iraquara, Iramaia, Itaetê, Lençóis, Marcionílio Souza, Mucugê, Palmeiras e Seabra, com o objetivo de captar recursos para seus municípios.

Vale lembrar, que neste ponto, a educação já saltou à frente. Desde o ano 2000, os municípios da Chapada Diamantina, compõem um arranjo, com um modelo de consórcio na área da educação, com a finalidade de implementar ações de formação continuada de professores e equipes técnico-pedagógicas com a

instituição não governamental, mais especificadamente o Instituto Chapada de Educação e Pesquisa – ICEP. A partir dos resultados apresentados ao longo desses 13 anos de atuação, esse é um dos instrumentos que merece ser observado e compreendido como uma das possibilidades para se constituir arranjos ou consórcios para outras áreas na Chapada Diamantina.

Com tudo isso, pode se concluir que a Chapada Diamantina possui diversos recortes territoriais: território rural, território da cidadania, território de identidade, território turístico, território da União dos Municípios da Chapada Diamantina (UMDC), território da educação (ICEP), território do Consórcio Chapada Forte, desenhos que muitas vezes se confundem e se sobrepõe em ações, causando em dados momentos, conflitos de toda a natureza.

O propósito, não é anular os caminhos e as caminhadas percorridas até aqui. Ao contrário, é junto com elas e com seus transeuntes, alargar os espaços para a construção, re-construção de alternativas que de fato, promovam o desenvolvimento da Chapada Diamantina, como ela demanda e merece, dado a sua importância no contexto do Estado da Bahia e do Brasil. Em vista disso, fortalecer as instâncias colegiadas existentes, é uma das ações que somadas a outras, se constituirá instrumentos capazes de enfrentar as limitações de promoção do desenvolvimento territorial.

Promover diversas ações, de maneira integrada, é a perspectiva mais adequada para enfrentar os limites que inviabilizam o desenvolvimento da Chapada Diamantina. Por isso mesmo, a crença no contrário, depende da compreensão de que a política pública parte do princípio de que a ação pública se dá em torno de algo que é de interesse do público, e não apenas do Estado. Superar essa compreensão, parece ser essencial. Ou seja, é preciso se constituir um outro modelo de governança que supere todos os limites já expostos aqui.

Por fim, o desafio é acreditar individual e coletivamente, na promoção do desenvolvimento endógeno, constituído a partir da arena social existente no Território, superando as crenças e atitudes da velha política partidária, incluindo nessa constituição também, os representantes do poder público em todas as suas esferas presentes no Território da Chapada Diamantina, para as ações que sejam efetivamente de interesse da sociedade, sem paternalismo e outros interesses escusos. Essa é a crença!



## REFERÊNCIAS

ANDREOLLA, Elisiane. **Avaliando Propositivamente a Experiência do CONSAD do Extremo Oeste Catarinense Como um Modelo de Gestão do Desenvolvimento Territorial.** (Dissertação de Mestrado) – Programa de Desenvolvimento e Gestão Social – CIAGS/Universidade Federal da Bahia – UFBA, Salvador, 2011. 153 p.

ARNS, P. C. **Um olhar sobre os dispositivos de governança.** In: Raízes, Campina Grande, v. 28, nº 1 e 2 e v. 29 nº 1, p. 121-131 jan/2009 jun/2010.

BAHIA, Secretaria do Planejamento. **Mapa dos Territórios de Identidade.** Disponível em: <<http://www.seplan.ba.gov.br/mapa.php>>. Acesso em: set. 2013.

\_\_\_\_\_, Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional. **Programa de Desenvolvimento Regional Sustentável – PDRS: Chapada Diamantina.** Salvador, 1997.

\_\_\_\_\_, Secretaria Estadual do Planejamento – SEPLAN. Decreto n.º **12.354/10, 25 de agosto de 2010.** Salvador, 25 Ago. 2010.

\_\_\_\_\_, Secretaria Estadual do Planejamento – SEPLAN. **Plano de Desenvolvimento Bahia 2023: 200 Anos de Independência,** Caderno 2, junho 2010. Salvador: SEPLAN, 2010.

\_\_\_\_\_, Secretaria Estadual do Planejamento – SEPLAN. **Resolução CEDETER nº 01, de 25 de Fevereiro de 2011.** Salvador, 25 Fev. 2011. 14 p.

BOULLOSA, Rosana; BARRETO, Mariana Leonesy. A Residência Social como experiência de aprendizagem situada e significativa em cursos de gestão social e gestão pública. NAU - **Revista Eletrônica da Residência Social do CIAGS/UFBA,** Salvador, v.1, n.1, p. 181-202 Jun/Nov 2010.

BRASIL, Banco do Nordeste do Brasil. **PRODETUR/NE II – PDITS Chapada Diamantina,** 2004. Disponível em: [http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/prodetur/downloads/gerados/arquivos\\_pdits.asp](http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/prodetur/downloads/gerados/arquivos_pdits.asp) capturado em 22 nov. 2013.

\_\_\_\_\_, Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Marco referencial para apoio ao desenvolvimento de territórios rurais.** Brasília: MDA/SDT, jun. 2005.

\_\_\_\_\_, Ministério do Desenvolvimento Agrário. Programa Territórios da Cidadania. **Territórios da cidadania: integração de políticas públicas para reduzir desigualdades** (folder informativo), set. 2009a.

\_\_\_\_\_, Ministério do Desenvolvimento Agrário. Programa Territórios da Cidadania. **Relatório do Plano de Execução 2009**. 2009b. 325 p.

\_\_\_\_\_, Ministério do Desenvolvimento Agrário. Programa Territórios da Cidadania. **Relatório do Plano de Execução 2009**– ações executadas no Território da Cidadania: Chapada Diamantina - BA. Brasília, dez. 2009c. 330 p.

\_\_\_\_\_, Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Catálogo Boas Práticas Territoriais**. II Salão Nacional dos Territórios. Brasília: MDA/SDT, mar. 2010.

\_\_\_\_\_, Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Jornal Territórios da cidadania**: Chapada Diamantina – BA, mar. 2010.

\_\_\_\_\_, Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Territórios da cidadania: integração de políticas públicas para reduzir desigualdades** (folder informativo), mar. 2010.

\_\_\_\_\_, Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Sistema de Informações Territoriais**. Disponível em: <<http://sit.mda.gov.br/mapa.php?menu=imagem&base=2>>. Acesso em: mar. 2010.

\_\_\_\_\_, Ministério do Desenvolvimento Agrário/Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Referências para uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável no Brasil**. Brasília, MDA/SDT, 2005a (Série Documentos Institucionais nº 1)

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Agrário/Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Marco referencial para apoio ao desenvolvimento de territórios rurais**. Brasília, MDA/SDT, 2005b (Série Documentos Institucionais nº 2)

\_\_\_\_\_, **Decreto de 25 de fevereiro de 2008b**. Institui o Programa Territórios da Cidadania e dá outras providências. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <<http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/xowiki/portlets/territorios/pages/folder-chunk>>. Acesso em: 10 dez. 2013.

\_\_\_\_\_, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome – MDS. **Guia do CONSAD**. Brasília. Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 2004.

\_\_\_\_\_, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **Censo Demográfico 2010**. [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/default\\_censo\\_2010.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/default_censo_2010.shtm)>. Acesso em: dez. 2013.

CARGNIN, Antônio Paulo. **A dimensão territorial no planejamento governamental brasileiro: avanços e limitações na elaboração dos Planos**

**Plurianuais.** I Seminário Reforma do Estado e Território: Integração Sul-Americana e Gestão do Território. Porto Alegre, UFRGS/POSGEA, novembro de 2007.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso futuro comum.** 2. ed. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1991.

CRUZ, Myrt Thânia de Souza. **A Chapada Diamantina e a Convivência com o Semi-Árido:** ameaça de desarticulação e dissolução de comunidades locais. (Tese doutorado). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP, São Paulo, 2006, 187 p.

DALLABRIDA, V. R.; BECKER, D. F. **Governança Territorial Um primeiro passo na construção de uma proposta teórico-metodológica.** Desenvolvimento em Questão, ano 1, n. 2, Ijuí, jul./dez./2003, p. 73-98.

DALLABRIDA, Waldir Roque (Org.). **Governança Territorial: descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais.** Rio de Janeiro: Gramond, 2011.

ESTATUTO DO TERRITÓRIO DE IDENTIDADE CHAPADA DIAMANTINA. Seabra, BA, 26 abr. 2006. 12 p.

FERRARA, Lucrécia. **A Ciência do Olhar Atento.** Revista Trans/Form/Ação. São Paulo, 9/10: 1-7, 1986/87.

FILGUEIRAS, Fernando de Barros. Guerreiro Ramos. **A Redução Sociológica e o Imaginário Pós-colonial.** Caderno CRH, Salvador, v. 25, n. 65, p. 361-377, Maio/Ago. 2012.

FIORENTI, Marcos. **Uma Perspectiva de Território Integrador no CONSAD Extremo Oeste de Santa Catarina.** (Tese de Doutorado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRS/Instituto de Geociências. Doutorado em Geografia. Porto Alegre – RS, 2012.

FISCHER, Tânia (org.). **Poderes locais, desenvolvimento e gestão:** introdução a uma agenda. Salvador: Editora Casa da Qualidade, 2002.

FOULCAULT, Michael. **Microfísica do poder.** Rio de Janeiro: Edições Graal, 1985.

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento.** Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

\_\_\_\_\_, Celso. **Dialética do Desenvolvimento.** Rio de Janeiro, Ed. Fundo de Cultura, 1964. 2ª ed.

\_\_\_\_\_, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Círculo do Livro, 1974.

\_\_\_\_\_, Celso. **Cultura e Desenvolvimento em Época de Crise**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

\_\_\_\_\_, Celso. **Introdução ao Desenvolvimento: enfoque histórico estrutural**. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000a.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 4ª edição. São Paulo: Atlas, 1994.

HAESBAERT, Rogério. **O mito da Desterritorialização: do “Fim dos Territórios” à Multiterritorialidade**. Rio de Janeiro, RJ: Bertrand Brasil, 2004.

\_\_\_\_\_, Rogério. **Territórios Alternativos**. São Paulo: Contexto, 2002.

IICA, Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura. **Desenvolvimento Territorial: Articulação de Políticas Públicas e Atores Sociais**; Rio de Janeiro: UFRJ, 2007.

IICA, Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura. Representação do IICA no Brasil. **Políticas de Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil Avanços e Desafios**. Série Desenvolvimento Rural Sustentável. Vol.12, Dezembro 2010.

LEAL, Janaina; RAMOS, Lorena; BOMFIM, Sara. Lazer e turismo na Chapada Diamantina: um estudo de caso para o desenvolvimento sustentável num mundo globalizado. **Revista Gestão e Planejamento**, Salvador, v. 1, n. 1, 1999. Disponível em: <<http://www.revistas.unifacs.br/index.php/rgb/article/view/133/133>>. Acesso em: 08 Dez. 2013.

MAIO, Marco C.; LOPES, Thiago da Costa. **Saúde e Desenvolvimento no pensamento de Alberto Guerreiro Ramos (1945 – 1955)**. Anais do XXVI Simpósio Nacional de História – ANPUH: São Paulo, julho 2011.

MILANI, Carlos R. S. **Políticas públicas locais e participação na Bahia: o dilema gestão versus política**. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 180-214, jul./dez. 2006.

MILANI, Carlos. **Teorias do Capital Social e Desenvolvimento Local: lições a partir da experiência de Pintadas (Bahia, Brasil)**. Projeto de pesquisa: Capital social, participação política e desenvolvimento local: atores da sociedade civil e políticas de desenvolvimento local na Bahia, Escola de Administração da UFBA (NPGA/NEPOL/PDGS), 2005.

MILONE, Paulo César. **Crescimento e desenvolvimento econômico**: teorias e evidências empíricas. In: MONTORO FILHO, André Franco et ali. Manual de economia. São Paulo: Saraiva, 1998.

OLIVEIRA FILHO, Waldélio Almeida de. **A política articulada de desenvolvimento territorial rural implementada no estado da Bahia**: uma análise descritiva. In: COUTO FILHO, Vitor de Athayde. **Agricultura familiar e desenvolvimento territorial: um olhar da Bahia sobre o meio rural brasileiro**. Brasília: MDA; Rio de Janeiro: Garamond, 2007. p. 107-121.

ORTEGA. Antonio César. **Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil: limites e potencialidades dos Consads**. IN RER, vol.45, n.2. Abr/Jun. Rio de Janeiro, 2007.

PERAFÁN, Mireya Eugenia Valencia. **O território do desenvolvimento e o desenvolvimento dos territórios: o “novo rosto” do desenvolvimento no Brasil e na Colômbia**. 2007. 305 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Centro de Pós-Graduação e Pesquisa sobre as Américas, Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

PERICO, Rafael Echeverry. **Identidade e Território no Brasil**. Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA, 2009.

PLANO TERRITORIAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL – PTDRS – **Guia para o planejamento**. IICA Brasil, Brasília, 2005.

PLANO TERRITORIAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL DA CHAPADA DIAMANTINA. Seabra, [20--?]. 43 p.

PLANO TERRITORIAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL DA CHAPADA DIAMANTINA. 2ª edição. Seabra, [2010]. 76 p.

POMPONET, André Silva. **Envolvimento social na formulação de políticas públicas**: o PPA participativo 2008-2011 na Bahia. *Bahia Análise e Dados*, Salvador, v. 18, n. 1, p. 137-145, abr./jun. 2008.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Relatório sobre desenvolvimento humano no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA/PNUD, 1996.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália Moderna. Trad. Luiz Alberto Monjardim. 5ª Edição, Rio de Janeiro, Editora FGV, 2006.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.

REZENDE. Rui. **Cartão Postal da Chapada Diamantina**. Disponível em: [http://fotosdachapada.com/album.php?fazer=exibir\\_alb\\_pub&id\\_alb=170&id\\_cat=16](http://fotosdachapada.com/album.php?fazer=exibir_alb_pub&id_alb=170&id_cat=16), Capturado em 05 de jan. de 2014.

ROCHA, Ana Georgina Peixoto. **Políticas públicas e participação: os atores sociais na política de desenvolvimento territorial do estado da Bahia**. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Porto Alegre, 2011. 211 f.

SACHS, Ignacy. **Em busca de novas estratégias de desenvolvimento**. Estudos Avançados, São Paulo, v.9, n.25, 1995.

SANTOS. Milton. O retorno do Território. In SANTOS, M. *et. al.*(Orgs.). **Território: globalização e fragmentação**. São Paulo: Hucitec/Anpur, 1994. P. p. 15-20.

SAQUET, Marcos Aurélio. **Os Tempos e os Territórios da Colonização Italiana**. Porto Alegre: EST Edições, 2003.

\_\_\_\_\_, Marcos Aurélio. **Abordagens e concepções sobre território**. 2ª edição. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

\_\_\_\_\_, Marcos Aurélio. **Leituras do conceito de território e de processos espaciais**. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

\_\_\_\_\_, Marcos, SPOSITO, Eliseu Sevério. **Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos**. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

\_\_\_\_\_, Marcos Aurélio. **Leituras Por uma Geografia das Territorialidades e das Temporalidades**: uma concepção multidimensional voltada para a cooperação e para o desenvolvimento territorial. São Paulo: Outras Expressões, 2010.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo, Companhia das Letras, 2000.

SUNKEL, Osvaldo; PAZ, Pedro. **El sudesarrollolatinoamericano y lateoría del desarrollo**. 22. ed. México: Siglo XX Editores, 1988.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. **Análise Territorial da Bahia Rural**. Salvador: SEI, 2004. 222 p. (Série Estudos e Pesquisas, 71).

## APÊNDICE

APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA –  
CHAPADA DIAMANTINA

1. Qual a sua relação com a política territorial na Chapada Diamantina?
2. Qual o contexto de implantação da política territorial na Chapada Diamantina?
3. Quais são as maiores dificuldades dessa política na Chapada Diamantina?
4. Quais mudanças você destacaria na Chapada, a partir da implantação da Política de Território?
5. O que falta à política de território na Chapada Diamantina?
6. O que falta à Chapada Diamantina para o seu desenvolvimento pleno?
7. Para você o que seria desenvolvimento territorial?



APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA –  
EXTREMO OESTE CATARINENSE

1. Qual a sua relação com o CONSAD Extremo Oeste?
2. Qual o contexto de implantação do CONSAD Extremo Oeste Catarinense?
3. Quais são as maiores dificuldades do CONSAD Extremo Oeste Catarinense?
4. Quais mudanças você destacaria no Extremo Oeste Catarinense, a partir da implantação do CONSAD?
5. O que falta ao do CONSAD Extremo Oeste Catarinense?
6. O que falta ao Extremo Oeste Catarinense para o seu desenvolvimento pleno?
7. Para você o que seria desenvolvimento territorial?