



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

**TONY LUCAS VIEIRA DOS SANTOS**

**Análise da efetividade do Processo Participativo do Colegiado de Desenvolvimento  
Territorial Metropolitano de Salvador (CODETER -TMS)**

Salvador, BA  
2020

Tony Lucas Vieira dos Santos

**Análise da efetividade do processo participativo do Colegiado de Desenvolvimento  
Territorial Metropolitano de Salvador (CODETER -TMS)**

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração pelo Núcleo de Pós-Graduação em ADM (NPGA) da Universidade Federal da Bahia. Área de concentração: Governança.

Orientador: Prof. Dr. João Martins Tude

Salvador, BA  
2020

Escola de Administração - UFBA

S 237 Santos, Tony Lucas Vieira dos Santos.

Análise da efetividade do processo participativo do Colegiado de Desenvolvimento Territorial Metropolitano de Salvador (CODETER – TMS). / Tony Lucas Vieira dos Santos. – 2020.  
132 f. : il.

Orientador: Prof. Dr. João Martins Tude.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2020.

1. Administração de regiões metropolitanas – Salvador (BA) – Estudo e ensino. 2. Salvador (BA) – Política e governo. 3. Políticas públicas – Brasil. 4. Governança pública. 5. Salvador, Região Metropolitana de (BA). I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração. II. Título.

CDD – 307.7640981

Tony Lucas Vieira dos Santos

**Análise da efetividade do processo participativo do Colegiado de Desenvolvimento Territorial Metropolitano de Salvador (CODETER -TMS).**

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração pelo Núcleo de Pós-Graduação em ADM (NPGA) da Universidade Federal da Bahia. Área de concentração: Governança.

Data da Defesa: 21/12/2020

Banca Examinadora:



---

Prof. Dr. João Martins Tude (Orientador)  
Universidade Federal da Bahia - UFBA



---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup>. Maria Elizabete Pereira dos Santos  
Universidade Federal da Bahia - UFBA



---

Prof. Dr. Fabiano Santana dos Santos  
Universidade Federal de Alagoas - UFAL

Salvador, BA  
2020

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus, que sempre tem direcionado meus caminhos, ajudado em minhas escolhas e despertado meu interesse pelo efêmero e misterioso percurso da vida humana.

À minha família, que sempre me apoia em tudo que faço e por terem contribuído grandemente para a pessoa que sou hoje.

Ao Prof. Dr. João Tude, por ser um exemplo de profissional, um amigo e, sobretudo, uma fonte de inspiração e motivação pessoal.

Aos meus amigos da pós-graduação: Thaisa, Tássia, Yago, Camila, Larissa, Cris, Francesco, Jamili, Victor, Simony e todos os demais que compartilharam comigo as frustrações e incertezas, mas também, os frutos dessa árdua jornada acadêmica. Saudações honrosas ao Prof. Dr. Genauto França que nos levou para uma “experiência multissensorial” em Matarandiba-BA!

À Universidade Federal da Bahia e ao Núcleo de Pós-Graduação em Administração por terem me proporcionado grande aprendizado durante o curto (mas intenso) período em que estudei na Escola de Administração (EAUFBA).

Aos companheiros do Colegiado de Desenvolvimento Territorial – Metropolitano (CODETER – TMS) e da Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia (SEPLAN), por terem me recebido de braços abertos e ávidos a fornecerem informações nas muitas visitas de campo que fiz ao longo desse projeto.

Aos amigos músicos dos vários grupos musicais que tive o prazer de participar, Geração 80, Farol Light Music e Futurível, por terem contribuído para o meu amadurecimento musical e terem tornado a minha estadia nessa cidade ainda mais especial.

À belíssima e histórica cidade de Salvador pela sua cultura, culinária e seu Farol da Barra que foi palco de memoráveis encontros artísticos.

*Eu sou apenas um rapaz  
Latino-Americano  
Sem dinheiro no banco  
Sem parentes importantes  
E vindo do interior*

*Mas trago de cabeça  
Uma canção do rádio  
Em que um antigo  
Compositor baiano  
Me dizia  
Tudo é divino  
Tudo é maravilhoso*

*Belchior.  
Apenas Um Rapaz Latino-Americano*

SANTOS, Tony Lucas Vieira dos. Análise da efetividade do processo participativo do Colegiado de Desenvolvimento Territorial Metropolitano de Salvador (CODETER - TMS). 2020. Orientador: João Tude. 132 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2020.

## RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo analisar os fatores que influenciam na efetividade do processo participativo do Colegiado de Desenvolvimento Territorial - Metropolitano de Salvador (CODETER – TMS), instituição participativa criada pela política nacional de desenvolvimento territorial inaugurada pelo governo Lula (PT). Desse modo, o trabalho se encaixa nos estudos acerca da efetividade do processo participativo, que se difundiram no Brasil ao longo dos anos 2000, visando analisar os condicionantes internos e externos que afetam as instituições participativas. Nesse sentido, realizou-se uma pesquisa de cunho qualitativo que envolveu desde a análise documental, investigação in loco de reuniões e plenárias do Colegiado, bem como entrevista a atores estratégicos. A principal dimensão utilizada foi o Desenho Institucional, com base na adaptação dos estudos de Faria e Ribeiro (2011) sobre os conselhos de políticas públicas, para a análise do Grau de Institucionalização, Potencial Inclusivo e Representação do Colegiado Territorial. Tal dimensão foi complementada mediante a análise da Perspectiva dos Atores Sociais do CODETER, baseando-se nos estudos de Pires *et al.* (2011); Pires (2014), a fim de comparar as visões dos diferentes atores sociais em relação aos fatores que podem afetar a efetividade dessa instância. Os resultados mostram que apesar do Colegiado Metropolitano contar com um tempo de existência considerável, estrutura organizacional e processo decisório descentralizado, enfrenta dificuldades bastante comuns a diversas instituições participativas, incluindo a falta de capacitação de membros, baixa participação, problemas financeiros, pouca diversidade de seguimentos sociais e sub-representação de prefeituras e outras entidades governamentais. No entanto, também foram encontrados fatores externos que impactam na efetividade do colegiado, conforme opiniões dos técnicos de estado entrevistados, como a dualidade política entre governo municipal e estadual, baixa integração entre institucionalidades regionais e territoriais metropolitanas, além do cenário político conturbado marcado pelo corte de verbas federais para a política territorial, desde o impeachment de Dilma Rousseff.

Palavras-Chave: Instituições Participativas; Efetividade do Processo Participativo; Colegiado de Desenvolvimento Territorial.

SANTOS, Tony Lucas Vieira dos. Analysis of the effectiveness of the participatory process of the Metropolitan Territorial Development Collegiate of Salvador (CODETER - TMS). 2020. Thesis advisor: João Tude. 132 f. Dissertation (Master in Administration) - Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2020.

## **ABSTRACT**

The present piece of work aims to analyze the factors that influence the effectiveness of the participatory process of the Collegiate of Territorial Development - Metropolitan de Salvador (CODETER - TMS), a participatory institution created in the frame of the territorial development policy inaugurated by the Lula (PT) government. In this regard, this research falls under a collection of studies about the effectiveness of the participatory process, which spread in Brazil throughout the 2000s, specifying the internal and external conditions that affect participatory institutions. In this sense, qualitative research was carried out, involving documentary analysis, on-site investigation of the Board's meetings and plenary sections, as well as interviews with strategic actors. The main instrumental dimension adopted was the Institutional Design, based on the adaptation of studies by Faria and Ribeiro (2011) on public policy councils so as to analyze the Degree of Institutionalization, Inclusive Potential and Representation of the Territorial Collegiate. This dimension was complemented by an analysis of the Perspective of Social Actors of CODETER, based on the studies of Pires *et al.* (2011); Pires (2014), aiming to compare the views of different social actors in relation to the factors that may affect the effectiveness of this instance. The results show that despite the long-standing existence of the Metropolitan Collegiate, its organizational structure and decentralized decision-making process, face difficulties quite common to several participatory institutions, including a lack of training of members, low attendance, financial problems, little diversity of segments and under-representation of city councils and other bodies. However, the research also found external factors to impact the collegiate's effectiveness. This reality is exacerbated according to the state technicians interviewed, due to the political duality between the municipal and state government, low integration between metropolitan regional and territorial institutions, in addition to the troubled political scenario marked by the cut of federal funds for territorial policy since the impeachment of Dilma Rousseff.

**Keywords:** Participatory Institutions; Effectiveness of the Participatory Process; Collegiate of Territorial Development.



## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

### FIGURAS

|   |    |
|---|----|
| Figura 1 – Evolução do número de Orçamentos Participativos no Brasil.....                 | 36 |
| Figura 2 - Ciclo de Gestão Social no Território .....                                     | 65 |
| Figura 3 - 26 Territórios de Identidade da Bahia em 2006 (sem o Costa do Descobrimento) . | 76 |
| Figura 4 – Os 13 Municípios da Região/Território Metropolitano de Salvador .....          | 81 |

### QUADROS

|   |     |
|---|-----|
| Quadro 1 – Mecanismos e Instituições Participativas emanadas a partir da Constituição Federal ..... | 28  |
| Quadro 2 - Comparativo criação de conselhos nacionais por governo .....                             | 33  |
| Quadro 3 - Comparativo de conferências nacionais por governo e área temática .....                  | 34  |
| Quadro 4 - Experiências de orçamento participativo – Administrações do PT.....                      | 36  |
| Quadro 5 - Evolução da média de conselhos (municípios com mais de 100 mil habitantes) ..            | 37  |
| Quadro 6 - Dimensões da efetividade do processo participativo .....                                 | 44  |
| Quadro 7 - Análise da dimensão desenho institucional.....   | 47  |
| Quadro 8 - Análise do Contexto e Ambiente Institucional das IPS .....                               | 50  |
| Quadro 9 - Tipificação das Microrregiões Homogêneas para definir os Territórios Rurais ....         | 60  |
| Quadro 10 - Quantidade de territórios por estado brasileiro .....                                   | 61  |
| Quadro 11– Lista de atribuições dos CODETERs conforme a SDT/MDA .....                               | 63  |
| Quadro 12-Estrutura do Colegiado de Desenvolvimento Territorial .....                               | 66  |
| Quadro 13 – Comparativo das divisões regionais anteriores da Bahia .....                            | 74  |
| Quadro 14 – Institucionalidades da Abordagem de Desenvolvimento Territorial na Bahia....            | 78  |
| Quadro 15 – Institucionalidades e termos fundamentais da RMS.....                                   | 83  |
| Quadro 16 – Propostas do Território Metropolitano para o PPA 2020-2023.....                         | 84  |
| Quadro 17 – Modelo Efetividade do Processo Participativo do CODETER - TMS.....                      | 89  |
| Quadro 18 – Composição do CODETER – TMS (Gestão 2018-2020) .....                                    | 98  |
| Quadro 19 – Composição do Núcleo Diretivo do CODETER – TMS (Gestão 2018-2020)....                   | 99  |
| Quadro 20 – Desafios da função conforme os membros do CODETER - TMS.....                            | 112 |
| Quadro 21 – Desafios da função segundo os Técnicos de Estado.....                                   | 119 |

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

|           |   |
|-----------|---|
| ACM       | Antônio Carlos Magalhães  |
| ADT       | Agente de Desenvolvimento Territorial   |
| CAPPA     | Conselho de Acompanhamento do PPA   |
| CDES      | Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social  |
| CEDETER   | Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial  |
| CET       | Conselho Estadual dos Territórios   |
| CF        | Constituição Federal  |
| CGI.BR    | Comitê Gestor da Internet no Brasil   |
| CMDRS     | Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável   |
| CNCD/LGBT | Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais |
| CNDI      | Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial   |
| CNDI      | Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa  |
| CNES      | Conselho Nacional de Economia Solidária   |
| CNJ       | Conselho Nacional da Juventude  |
| CNPI      | Conselho Nacional de Política Indigenista   |
| CNPIR     | Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial   |
| CODETER   | Colegiado de Desenvolvimento Territorial  |
| CONAD     | Conselho Nacional de Drogas   |
| CONAD     | Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas   |
| CONADE    | Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência  |
| CONAETI   | Conselho Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil   |
| CONAMA    | Conselho do Meio Ambiente   |
| CONAPE    | Conselho Nacional de Agricultura e Pesca  |
| CONATRAE  | Conselho Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo  |
| CONSEA    | Conselho Nacional de Segurança Alimentar  |
| COVID-19  | Corona Vírus  |
| CTPCC     | Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção   |
| DEM       | Partido Democratas  |
| DFOC      | Departamento de Formação de Órgãos Colegiados   |
| DPT       | Diretoria de Planejamento Territorial   |
| EDUCOM    | Educomunicação  |
| FEBAFES   | Feira Agroecológica e de Economia Solidária   |
| FHC       | Fernando Henrique Cardoso   |
| IBAMA     | Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis  |
| IBGE      | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística   |
| ICMS      | Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços  |
| IDH       | Índice de Desenvolvimento Humano  |
| IPs       | Instituições Participativas   |
| IQVU      | Índice de Qualidade de Vida Urbana  |
| LGBT      | Lésbicas, Gays, Bissexuais e Transexuais  |
| MAPA      | Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento   |
| MDA       | Ministério do Desenvolvimento Agrário   |
| OAB       | Ordem dos Advogados   |
| ONGs      | Organizações Não Governamentais   |
| OPs       | Orçamentos Participativos   |

|        |  |
|--------|--|
| PCdoB  | Partido Comunista do Brasil  |
| PDHC   | Projeto Dom Helder Câmara  |
| PDUI   | Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado                                |
| PFF    | Partido da Frente Liberal  |
| PIB    | Produto Interno Bruto  |
| PMDB   | Partido Movimento Democrático Brasileiro                                 |
| PNPS   | Política Nacional de Participação Social                                 |
| PPA-Ps | Planos Plurianuais Participativos  |
| PROINF | Projetos de Infraestrutura e Serviços                                    |
| PRONAF | Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar              |
| PRONAT | Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais           |
| PT     | Partido dos Trabalhadores  |
| PTDRS  | Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável                 |
| REDA   | Regime Especial de Direito Administrativo                                |
| RI     | Regimentos Interno   |
| RMS    | Região Metropolitana de Salvador   |
| SDT    | Secretaria de Desenvolvimento Territorial                                |
| SEAD   | Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário |
| SEPLAN | Secretaria de Planejamento   |
| SMA    | Superintendência de Monitoramento e Avaliação                            |
| SNPS   | Sistema Nacional de Participação Social                                  |
| STF    | Supremo Tribunal Federal   |
| SUS    | Sistema Único de Saúde   |
| TMS    | Território Metropolitano de Salvador                                     |
| UNE    | União Nacional dos Estudantes  |
| UP     | Unidades de Planejamento   |

# SUMÁRIO

|            |  |            |
|------------|--|------------|
| <b>1</b>   | <b>INTRODUÇÃO</b> .....  | <b>12</b>  |
| <b>2</b>   | <b>INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS NO BRASIL: UM PANORAMA</b> .....                              | <b>18</b>  |
| <b>2.1</b> | <b>Compreendendo o conceito de participação: debates fundamentais</b> .....                  | <b>18</b>  |
| 2.1.1      | A Participação inserida no debate Democracia Direta x Democracia Representativa ..           | 19         |
| 2.1.2      | O conceito de participação e suas derivações: distintos projetos políticos em jogo .....     | 23         |
| <b>2.2</b> | <b>A trajetória das instituições participativas no Brasil</b> .....                          | <b>27</b>  |
| 2.2.1      | Redemocratização brasileira e instituições participativas emanadas da Constituição...        | 27         |
| 2.2.2      | A difusão das instituições participativas a partir do Governo Lula .....                     | 32         |
| 2.2.3      | Para onde vamos? Desafios recentes das instituições participativas brasileiras .....         | 37         |
| <b>2.3</b> | <b>O debate sobre a efetividade do processo participativo: dimensões de análise</b> .....    | <b>42</b>  |
| 2.3.1      | Inclusão e Representatividade .....  | 45         |
| 2.3.2      | Desenho institucional .....  | 46         |
| 2.3.3      | Contexto e ambiente institucional .....  | 49         |
| 2.3.4      | Atores e estratégias .....   | 50         |
| 2.3.5      | Deliberação .....  | 52         |
| <b>3</b>   | <b>POLÍTICA TERRITORIAL: CONTEXTO BRASILEIRO E BAIANO</b> .....                              | <b>55</b>  |
| <b>3.1</b> | <b>Origens da Política Territorial no Brasil: PRONAF e PRONAT</b> .....                      | <b>56</b>  |
| <b>3.2</b> | <b>Os Colegiados de Desenvolvimento Territorial e suas atribuições</b> .....                 | <b>62</b>  |
| <b>3.3</b> | <b>Política Territorial no contexto da Bahia</b> .....                                       | <b>68</b>  |
| 3.3.1      | Cenário político baiano: compreendendo o “Carlismo” .....                                    | 69         |
| 3.3.2      | Divisões regionais anteriores do Estado .....  | 72         |
| 3.3.3      | Política Territorial na Bahia durante o governo Jaques Wagner (PT) .....                     | 75         |
| <b>4</b>   | <b>EFETIVIDADE DO PROCESSO PARTICIPATIVO DO CODETER - TMS</b> .....                          | <b>80</b>  |
| <b>4.1</b> | <b>Região Metropolitana versus Território Metropolitano: diferentes perspectivas</b> .....   | <b>80</b>  |
| <b>4.2</b> | <b>Análise do Colegiado de Desenvolvimento Territorial – Metropolitano de Salvador</b> ..... | <b>87</b>  |
| 4.2.1      | Desenho Institucional do CODETER TMS .....   | 90         |
| 4.2.2      | Perspectiva dos Atores Sociais - CODETER TMS .....   | 109        |
| <b>5</b>   | <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....  | <b>121</b> |
|            | <b>REFERÊNCIAS</b> .....   | <b>126</b> |

## 1 INTRODUÇÃO

Durante o Governo Lula, notou-se uma difusão de instituições participativas no Brasil nos mais diversos níveis federativos, incluindo, conselhos de políticas públicas, conferências, orçamentos participativos, fóruns populares, dentre outras que representaram a urgência da sociedade brasileira por modelos de gestão mais democráticos.

Com essa diversidade de experiências participativas espalhadas por distintas áreas de políticas públicas, surge na literatura o debate acerca da efetividade do processo participativo (PIRES *et al.*, 2011). Tal debate pontua a existência de uma série de fatores que podem influenciar de maneira preponderante a atuação das instâncias participativas. Nesse sentido, a literatura destaca o Desenho Institucional como sendo uma das dimensões mais relevantes para o estudo do processo participativo, uma vez que não é neutro, sendo capaz de revelar normas relacionadas ao grau de institucionalização, potencial inclusivo e representação nas instâncias participativas (FUNG; WRIGT, 2003, FARIA; RIBEIRO, 2011; SORAIA, CORTES, 2011).

Todavia, alguns autores ressaltam a importância de se analisar outras dimensões atreladas ao desenho institucional, tal como a perspectiva dos diferentes atores sociais envolvidos, assim como o contexto institucional e político que tais instituições se inserem (PIRES *et al.*, 2011; FARIA; RIBEIRO, 2011; TEIXEIRA; TATAGIBA, 2008).

Dentre as distintas instituições participativas que se difundiram a partir dos anos 2000, tem-se os Colegiados de Desenvolvimento Territorial (CODETERS). Tal instância está diretamente ligada à Política de Desenvolvimento Territorial inaugurada no Brasil em 2003, mediante a criação do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT) e, a consequente, institucionalização da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT). Conforme lembra Zimmermann (2013), essa política recebeu influência de estudos multidisciplinares do campo das ciências sociais, geografia econômica e política, acerca da perspectiva territorial de desenvolvimento no âmbito das relações sociais, econômicas e culturais que definiu o recorte territorial – formado por um conjunto de municípios com características sociais, geográficas ou econômicas comuns – como a unidade mais adequada para se pensar o desenvolvimento.

Dentre as principais funções atribuídas aos Colegiados de Desenvolvimento Territorial conforme a SDT, tem-se (BRASIL, 2009):

- Sensibilizar, comprometer, articular e coordenar ações com vistas à construção participativa do planejamento territorial que deve resultar na elaboração coletiva do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS);

- Representar o território perante entes públicos e privados, nacionais e estrangeiros visando à articulação de parcerias e políticas que objetivem o desenvolvimento territorial;
- Contribuir para a integração territorial e articulação intermunicipal buscando estabelecer relações horizontais de cooperação que favoreçam o processo de desenvolvimento rural sustentável;

Segundo Piraux e Caniello (2016), a abordagem territorial viria como resposta às limitações dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável (CMDMS)<sup>1</sup>, que debatiam políticas de forma setorial e desarticulada. Esses conselhos multiplicaram-se a partir de 1997, após a inauguração do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), mas padeciam de dificuldades comuns entre as instituições participativas brasileiras, dentre as quais, destaca-se a “prefeiturização”, devido a influência de grupos políticos locais que prejudicavam a autonomia participativa dos membros da sociedade civil. Tais problemas colocaram em questão a escolha da unidade municipal como espaço para o planejamento da aplicação de recursos para a agricultura familiar.

Assim, a hipótese era que os Colegiados Territoriais (CODETERs) fossem capazes de superar tais limitações, tendo um desenho institucional que lhes garantiria mais autonomia em relação aos entes governamentais, ao mesmo tempo que seriam capazes de integrar atores e setores de diferentes municípios para pensarem conjuntamente as demandas de interesse coletivo. Analogamente, segundo a Secretaria de Desenvolvimento Territorial, o recorte Territorial seria mais propício para o planejamento do desenvolvimento, uma vez que pensaria estratégias numa perspectiva transversal, podendo superar a dualidade campo/cidade.

No contexto da Bahia, um dos principais estados de implementação da política, o Governo Jaques Wagner (PT) adota os Territórios de Identidade como novo recorte para a elaboração do Plano Plurianual Participativo<sup>2</sup> 2008-2011. Assim, a territorialização na Bahia sofreu 3 modificações ao longo do tempo. A primeira ocorre em 2004, após oficinas realizadas por membros da Sociedade Civil contrários à proposta inicial do MDA/SDT, com a indicação de 23 territórios. A segunda ocorre em 2006, com a inclusão de mais 3 territórios: a) Território de Itaparica; b) Metropolitano de Salvador; c) Piemonte Norte Itapicuru. Por fim, em 2011,

---

<sup>1</sup> Também conhecidos como Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS).

<sup>2</sup> Os Planos Plurianuais (PPAs) ou Plano Plurianuais Participativos (PPA-Ps) são propostas para aplicação do orçamento público, elaboradas pelas secretarias de Estado através do processo de Escuta Social, que apura as demandas sociais levantadas pelos diferentes territórios. Tal processo conta com a participação dos Colegiados Territoriais, responsáveis por mobilizar a sociedade civil para as plenárias das escutas territoriais.

tem-se a entrada do último Território de Identidade<sup>3</sup>, o Costa do Descobrimento, totalizando os atuais 27 Territórios de Identidade da Bahia<sup>4</sup> (DIAS, 2017).

Em 2010, ainda durante o Governo Jaques Wagner (PT), a política territorial na Bahia avançou com a aprovação do Decreto 12.354 que oficializa os Territórios de Identidade e estabeleceu o Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial – CEDETER, órgão que seria responsável pela homologação dos CODETERs, definindo seu funcionamento e operacionalização, além de decidir sobre inclusão ou alteração de Territórios de Identidade (BRASIL, 2014). Todavia, o marco definitivo dessa trajetória, foi a aprovação da lei 13214/2014 que institucionalizou, em assembleia, a Abordagem Territorial como política de Estado, sendo seguida posteriormente por Rui Costa, também do PT. A lei regulamenta os Colegiados Territoriais como representantes institucionais dos Territórios de Identidade e transforma a Bahia em uma referência nacional se tratando da Política Territorial.

Após essa breve apresentação do contexto da política territorial no Brasil e na Bahia, nos aproximamos da inquietação que motivou esta pesquisa. Dos 27 territórios de Identidade, o Território Metropolitano de Salvador (TMS) está entre os mais importantes em termos de extensão, potencial econômico e população. Todavia, muito antes da adoção da abordagem territorial, já havia a Região Metropolitana de Salvador, definida em 1973 com 8 municípios<sup>5</sup>. Até que em 2009, é feita a equivalência entre o recorte regional e o territorial para ajudar na elaboração do Plano Plurianual do Estado, passando a contar com os 13 municípios atuais<sup>6</sup>.

De acordo com a Secretaria de Planejamento do Estado (SEPLAN), o território/região Metropolitana de Salvador é responsável por 77,79% da arrecadação do ICMS da Bahia, imposto sobre a circulação de mercadorias e serviços de transporte, comunicação, etc. Trata-se, portanto, de um território com grande potencial econômico, destacando-se atividades ligadas à indústria (petroquímica, automobilística e metalúrgica), bem como, o setor de serviços,

---

<sup>3</sup>A partir de 2006, o MDA/SDT passou a utilizar em seus documentos oficiais a expressão “Territórios de Identidade” no lugar de “Territórios Rurais”, com o objetivo de ampliar o escopo da política e atrair atores não somente ligados a Agricultura Familiar, fomentando a participação de mais setores, inclusive urbanos. A Bahia logo adotou tal mudança de nomenclatura, embora em alguns estados do Brasil ainda permaneça a expressão “Territórios Rurais”. (DIAS, 2017).

<sup>4</sup> Os 27 Territórios de Identidade atualmente são: *Irecê; Velho Chico; Chapada Diamantina; Sisal; Litoral Sul; Baixo Sul; Extremo Sul; Médio Sudoeste da Bahia; Vale do Jiquiriçá; Sertão do São Francisco; Bacia do rio Grande; Bacia do Paramirim; Sertão Produtivo; Piemonte do Paraguaçu; Bacia do Jacuípe; Piemonte da Diamantina; Semiárido Nordeste II; Litoral Norte e Agreste Baiano; Portal do Sertão; Sudoeste Baiano; Recôncavo; Médio Rio de Contas; Bacia do Rio Corrente; Itaparica; Piemonte do Norte do Itapicuru; Metropolitano de Salvador; Costa do Descobrimento.*

<sup>5</sup> Os 8 municípios eram: Camaçari, Simões Filho, Lauro de Freitas, Salvador, Candeias, S. Francisco do Conde, Itaparica e Vera Cruz.

<sup>6</sup> Camaçari, Candeias, Dias D’Ávila, Itaparica, Lauro de Freitas, Madre de Deus, Mata de São João, Pojuca, Salvador, São Francisco do Conde, São Sebastião do Passé, Simões Filho e Vera Cruz.

construção civil, turismo e comércio, com pouca participação do setor rural. No âmbito industrial, destacam-se o Polo Industrial de Camaçari e o Centro Industrial de Aratu. Além disso, é o território mais populoso (cerca de 3.899 milhões de pessoas), urbanizado e com o maior PIB da Bahia, aproximadamente 43,94% de participação no PIB estadual, de acordo com dados de 2015.<sup>7</sup>

Isso instiga a curiosidade acerca dos fatores que influenciam o processo participativo do Colegiado Territorial Metropolitano (CODETER – TMS), a saber, seus desafios internos e externos, condicionantes contextuais e políticos que exercem influência sobre o desempenho do CODETER como articulador de políticas públicas territoriais, bem como, sobre sua capacidade de promover os interesses dos diversos atores que compõem o território.

Nesse sentido, levando em conta aspectos contextuais da formação da política territorial na Bahia e no território metropolitano, bem como, os estudos que pontuaram a importância do desenho institucional para analisar a efetividade do processo participativo, tem-se o seguinte problema de pesquisa:

*Quais fatores influenciam na efetividade do processo participativo do CODETER Metropolitano de Salvador?*

Assim, o principal objetivo do trabalho é compreender os condicionantes internos e externos que influenciam na efetividade do processo participativo do CODETER Metropolitano, aqui entendida como seu grau de institucionalização, potencial inclusivo e representação. Para tanto, foi necessário compreender a trajetória da difusão das instituições participativas no Brasil; a gênese da política territorial na Bahia inserida no contexto político do estado; bem como, o desenho institucional do Colegiado Territorial Metropolitano complementado pela perspectiva dos atores sociais da atual gestão (2018-2020).

Nesse sentido, realizou-se uma pesquisa de cunho qualitativo que envolveu desde a análise documental, investigação *in loco* de reuniões e plenárias do Colegiado, bem como entrevista a atores estratégicos. A primeira dimensão analisada foi o Desenho Institucional do CODETER – TMS, com base na adaptação dos estudos de Faria e Ribeiro (2011) sobre os conselhos de políticas públicas de diferentes municípios brasileiros, devido as semelhanças estruturais entre tais instituições, assim como, por contarem com um conjunto de variáveis e indicadores consolidado. Assim, foram definidas três variáveis fundamentais a serem

---

<sup>7</sup> Para mais informações ver: FNEM. Região Metropolitana de Salvador. Disponível em: <<http://fnembrasil.org/regiao-metropolitana-de-salvador-ba/>>. Acesso em: 21 jun. 2020.



identificadas com base no Regimento Interno do Colegiado, a saber: *Grau de institucionalização, Potencial inclusivo ou democratizante e Representação*.

Com o intuito de complementar as análises acerca dos fatores que influenciam a efetividade do processo participativo do CODETER – TMS, também foi analisada a perspectiva de seus atores sociais, a fim de perceber semelhanças e diferenças entre as percepções dos atores envolvidos (PIRES *et al.*, 2011; PIRES, 2014). Para tanto, coletou-se a opinião de quatro membros da Coordenação Executiva do CODETER – TMS, assim como, de três burocratas de estado responsáveis por apoiar tal instância. As entrevistas se basearam em questões semiestruturadas, isto é, com um roteiro básico predefinido, mas com flexibilidade para inclusão de questões não contempladas inicialmente. O método de análise de dados, por sua vez, baseou-se na Análise do Discurso, que busca compreender como os elementos da realidade social são explicitados mediante o discurso, com o potencial de revelar conflitos, contradições, interesses de classe e relações de poder (PHILLIPS; DI DOMENICO, 2009).

O principal fator que justifica a realização da presente pesquisa advém do cenário de transformações políticas e crescentes ataques sofridos pelas instituições participativas desde o impeachment da Presidenta Dilma, marcado por restrições orçamentárias e pelo fortalecimento de posturas autoritárias pelo estado brasileiro. Nesse sentido, o panorama contextual ajudará a vislumbrar os limites vivenciados por essas instituições na atualidade, enfatizando a necessidade de se repensar as estratégias de atuação das instâncias participativas.

A análise do CODETER-TMS, mediante o estudo do desenho institucional e da percepção dos atores sociais envolvidos, por sua vez, fornece reflexões pertinentes sobre os condicionantes da efetividade do processo participativo, revelando aspectos relevantes dessa experiência em particular, como os possíveis conflitos entre o governo estadual e municipal, bem como, entre a concepção territorial em relação a outras abordagens, que tendem a contribuir com a literatura especializada.

O interesse pelo tema surgiu ao longo da trajetória acadêmica desse neófito pesquisador e seu anseio por aproximar a academia da realidade de grupos sociais que enfrentam diariamente as adversidades de um sistema político elitista, buscando compreender os desafios vivenciados pelas instituições participativas na prática. Nesse sentido, o protagonismo da abordagem territorial na Bahia, a tradição da política baiana dominada pelo grupo de Antônio Carlos Magalhães (ACM), bem como, a importância da região metropolitana de Salvador, despertaram o interesse em investigar a atuação do Colegiado Territorial Metropolitano; buscou-se compreender elementos particulares dessa experiência que visem a enriquecer o debate sobre a trajetória das instituições participativas no Brasil.

O trabalho está estruturado em três eixos principais. O primeiro capítulo introduz a discussão teórico conceitual acerca da participação no Brasil e seus elementos contextuais. Faz-se um panorama da trajetória das instituições participativas brasileiras com base em 3 períodos: redemocratização brasileira; difusão das instituições participativas durante o governo Lula; e o período após o impeachment de Dilma Rousseff, marcado por ataques a tais instituições, motivadas pela ascensão da extrema direita brasileira.

A parte final do primeiro capítulo se encarrega de introduzir o debate acerca da efetividade do processo participativo no Brasil, pontuando estudos sobre o tema e as principais dimensões utilizadas, incluindo estudos sobre o desenho institucional e atores sociais.

O segundo capítulo, por sua vez, descreve a gênese da política de desenvolvimento territorial, primeiramente no contexto brasileiro e, em seguida, direcionando o foco ao estado da Bahia, com a criação das institucionalidades fundamentais nesse processo, tais como os Colegiados de Desenvolvimento Territorial (CODETERs) e demais instâncias; além de pontuar aspectos políticos e contextuais determinantes no estado baiano.

No Capítulo 3, tem-se os resultados da pesquisa, mediante o estudo acerca do Processo Participativo do Colegiado Territorial Metropolitano (CODETER – TMS), baseado na análise de seu desenho institucional, complementada pela perspectiva de atores sociais estratégicos, incluindo integrantes do colegiado e da burocracia estadual.

## **2 INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS NO BRASIL: UM PANORAMA**

A estrutura do presente capítulo baseia-se em uma análise da trajetória das instituições participativas no Brasil, juntamente com a apresentação das principais questões pertinentes ao período.

Na primeira seção, têm-se uma breve apresentação teórico-conceitual acerca da participação no debate democracia participativa x representativa, conforme Boaventura e Avritzer (2002) e alguns autores liberais. Busca-se também elucidar as diferenças interpretativas em relação ao conceito de participação e suas expressões derivadas conforme autores contemporâneos. Ressalta-se, que não houve intenção de tratar de forma exaustiva o tema, devido sua complexidade, mas apenas apresentá-lo de forma sintética.

Após a síntese dos aspectos conceituais, é feito um panorama da trajetória das instituições participativas (IPs) no contexto brasileiro, revelando aspectos como: seu surgimento, difusão e desafios enfrentados. São mencionados 3 períodos: i) a redemocratização brasileira e experiências participativas pioneiras; ii) a difusão de instituições participativas durante o governo Lula; e iii) e desafios recentes enfrentados pelas instituições participativas desde o impeachment de Dilma Rousseff.

A última seção, por sua vez, introduz o debate sobre a efetividade do processo participativo no Brasil, pontuando estudos sobre o tema e principais dimensões utilizadas, destacando-se o desenho institucional e atores e estratégias, que apoiaram a grade analítica deste trabalho apresentada no quarto capítulo.

Por meio dessa perspectiva panorâmica, espera-se que seja possível vislumbrar aspectos relevantes das instituições participativas no contexto brasileiro, alicerçando a compreensão dos capítulos seguintes.

### **2.1 Compreendendo o conceito de participação: debates fundamentais**

O objetivo dessa seção é apresentar alguns dos debates acerca do conceito participação e suas interpretações, que são a base do processo de redemocratização brasileira e posterior difusão das instituições participativas.

Desse modo, surgem alguns questionamentos que precisam ser respondidos, tais como: o que se entende como participação? Quais são as diferentes interpretações para o conceito?

Antes de tudo, é importante saber que a participação é um conceito complexo, polissêmico e de difícil definição. Como pontua, Gohn (2019) a origem do conceito “participação”, em seu modelo direto, remonta a Grécia antiga, sobretudo, a cidade de Atenas, ao ampliar-se o direito dos homens atenienses, maiores de 18 anos, participarem das decisões políticas da cidade, mediante a formação de um conselho responsável pelo governo local<sup>8</sup>. Após isso, propagaram-se experiências semelhantes ao longo da trajetória das civilizações, ampliando as interpretações para o conceito.

Sendo assim, de que forma a participação pode ser compreendida? Como pontua Lavallo (2011), há pelo menos três perspectivas de entendimento acerca da participação. A primeira é como *categoria teórica*, sendo vista como um conceito integrante da teoria democrática e que varia conforme a vertente de cada autor. A segunda é como *categoria prática* fruto do cotidiano de luta de atores e movimentos sociais. Por essa ótica, “participar” representa as estratégias de tais atores em fazerem valer suas “vozes”, mesmo que não seja pela via formal, incluindo-se manifestações, protestos, grupos e outras formas de organização não institucionalizada. Por fim, segundo o autor, a participação ainda pode ser entendida do ponto de vista *institucional*, como um processo delimitado por aparatos normativos (regras, leis, regimentos), que pressupõe facilitar o diálogo com o Estado para a proposição de políticas voltadas ao bem comum.

Assim, as seções seguintes darão ênfase a participação em sua perspectiva teórica e institucional, pontuando autores que debateram sobre o tema com base em diferentes vertentes teóricas. Inicia-se com a discussão sobre participação inserida nos debates sobre modelos de democracia. Em seguida, será tratado do conceito em si e suas derivações que perpassam por distintas áreas do conhecimento e evidenciam distintos projetos políticos.

### 2.1.1 A Participação inserida no debate Democracia Direta x Democracia Representativa

A participação, normalmente, aparece na literatura como um subconceito de democracia. Nesse aspecto, Boaventura de Sousa e Avritzer (2002) publicaram o livro, “Para ampliar o Cânone Democrático”, onde discutem a participação no contexto da trajetória democrática em nível internacional durante o século XX e argumentam contra a noção de democracia e participação defendida pelo pensamento liberal.

---

<sup>8</sup> Gohn (2019) ressalta que no modelo de “participação” ateniense ficavam de fora do processo, as mulheres, crianças, escravos e estrangeiros. Logo, poucos indivíduos eram considerados cidadãos com plenos direitos de participar da vida política.

Os autores pontuam que após as duas Grandes Guerras Mundiais, países recém independentes preferiram adotar o *modelo hegemônico de democracia liberal*, que restringia a “participação” ao exercício do voto em eleições representativas. Corroborando com essa ideia, Coutinho (2005) discorre como o pensamento liberal, inicialmente, se apresentava como alternativa à teoria democrática; contudo, em meados de 1930 passou a incorporar concepções democráticas à sua retórica, sobretudo, no que se refere aos direitos políticos formais (sufrágio universal, liberdade associativa e direito de ir e vir).

Para Boaventura e Avritzer, com o modelo hegemônico, perdeu-se a oportunidade de se criar formas democráticas pautadas na *participação popular*, que possibilitassem que grupos marginalizados tivessem maior protagonismo na arena política, mediante o envolvimento no processo decisório. Assim, ressaltam o debate acerca da democracia participativa, que por meio de mecanismos de participação direta, seria um contraponto à concepção liberal e capitalista de democracia.

Dessa forma, os autores colocam em oposição à *concepção hegemônica de democracia* versus uma *concepção não-hegemônica*, que obviamente, trazem consigo distintas interpretações para o conceito de “participação”. A concepção hegemônica de democracia baseia-se na ideia de que a *representação* seria o modelo mais adequado para as democracias de larga escala, enquanto que a *participação direta* seria mais viável no nível local.

Robert Dahl<sup>9</sup>, destacado cientista político norte-americano, pode ser considerado um defensor da perspectiva hegemônica de democracia representativa. Para Dahl (2001), a “democracia de assembleia”, isto é, que conta com a *participação direta* dos membros de uma dada coletividade, funciona bem em uma unidade política reduzida, tal como a praticada nas cidades-estado gregas. Todavia, em um território de maiores proporções e com grande população, seria extremamente difícil a realização de encontros para que todos indivíduos manifestassem diretamente suas decisões. O autor pontua que mesmo com os avanços da comunicação e a possibilidade de encontros “eletrônicos”, seria difícil imaginar que milhares de pessoas teriam discussões frutíferas e conseguiriam entrar em consenso quanto à decisão mais benéfica para a coletividade. Logo, para Dahl, quanto maior fosse a escala democrática, menor a participação direta e maior a necessidade da eleição de representantes.

---

<sup>9</sup> Robert Dahl foi um importante cientista político estadunidense. Prestou serviços como economista para Junta de Produção de Guerra (War Production Board) durante a II Guerra Mundial. Em 1946 conseguiu o cargo de professor da Yale University, mesma universidade onde obteve seu doutorado 10 anos antes. Na sua obra “On Democracy” (1998), o autor defende a tese de que o sistema representativo (originalmente antidemocrático) passou a ser a melhor opção para as democracias de larga escala. Assim, para o autor, o tamanho do território e sua população são cruciais para o modelo de democracia a ser implementado.

Por conseguinte, o autor liberal inglês, Stuart Mill (2004), baseando-se na análise da realidade inglesa do século XIX, pontuou que o governo representativo deveria ser capaz de traduzir os interesses de toda a população e não só da maioria, independente da classe que esta represente. Para o autor, esse seria o principal desafio da democracia, evitar que os desejos específicos de uma classe (por mais numerosa que fosse), acabasse direcionando as ações dos poderes legislativo e executivo de uma nação.

Opinião similar foi dada por Tocqueville (2005) que manifestava preocupação quanto a um governo controlado pela maior parte das pessoas. O autor chama de “Tiranía da Maioria”, a possibilidade de que numa democracia os interesses de um grupo numeroso oprimissem as minorias. Desse modo, Tocqueville defende o sistema representativo, ao enfatizar a necessidade de um corpo legislativo que não fosse submisso “as paixões” da maioria, assim como, um poder executivo autônomo e um judiciário independente dos demais. Nota-se que tais argumentos se tornaram a base dos modelos de democracia das nações ocidentais e se baseiam numa compreensão de “participação”, também ligada ao direito de votar, portanto, com menos protagonismo direto da sociedade.

Dessa forma, tais pensadores liberais parecem concordar que a participação direta tende a ser cada vez menos viável, na medida em que se expande a escala democrática, exigindo, assim, a criação de mecanismos representativos capazes de traduzir as aspirações da sociedade como um todo, além de pontuarem os riscos de um governo comandado por uma parcela majoritária da população.

Conforme Souza-Santos e Avritzer (2002), os autores liberais se basearam na ideia de “autorização”, própria do sistema representativo, isto é, por meio do consenso, um grupo de indivíduos autoriza quem deverá representá-los, em tese, garantindo a multiplicidade de interesses da coletividade. Todavia, para os autores, tal argumento seria insuficiente, posto que a representação envolve outras duas dimensões: *identidade* e *prestação de contas*. Para eles, o sistema representativo não abarca as múltiplas identidades dos grupos minoritários que, normalmente, possuem dificuldade em ter representantes de seus interesses nas arenas políticas. De forma análoga, a prestação de contas dos governos representativos também é deficitária, uma vez que os candidatos eleitos se comprometem apenas com as agendas dos grupos específicos que os elegeram.

Coutinho (2005) complementa tal crítica à democracia liberal, ao afirmar com base no pensador marxista Lukács<sup>10</sup>, que a democracia deve ser entendida como um processo histórico de ampliação da participação direta em decisões políticas. E que o progresso democrático é naturalmente incompatível com a lógica de dominação capitalista, uma vez que o Estado permanece controlado por pequenos grupos com interesses elitistas. Assim sendo, para o autor, somente com a superação do sistema capitalista e a implantação de um regime alternativo de participação coletiva no âmbito político, econômico e social, seria possível implantar a democracia em seu sentido pleno.

A crítica de Nelson Coutinho (2005) é endereçada aos aspectos formais da democracia liberal, como a existência de eleições periódicas e o mero exercício do sufrágio. Ao contrário da visão hegemônica, o autor afirma que a democracia tem uma dimensão social e econômica associada. Assim, “não há democracia efetiva onde existe excessiva desigualdade material entre os cidadãos” (COUTINHO, 2005, p. 13). Outro aspecto importante é apontado por Colin (2012), ao dizer que as democracias capitalistas sofrem a ameaça de grupos elitistas que podem transformar poder econômico em poder político, fazendo surgir atores políticos advindos do mercado, detentores de privilégios que os tornam distantes da realidade da maior parte da população. Desse modo, compreende-se que tais indivíduos não seriam capazes de representar genuinamente os interesses da coletividade, incluindo as aspirações das camadas vulneráveis.

Prosseguindo o debate, Boaventura e Avritzer (2002) também mencionam a concepção não hegemônica de democracia, como uma alternativa às insuficiências da concepção liberal. Para os autores, essa concepção se fortalece a partir da vivência de movimentos sociais que disputaram novos significados para a prática democrática existente, enfatizando pautas e agendas de grupos minoritários, étnicos e populares na arena política, fazendo do Estado um lugar de experimentalismo social.

Desse modo, mais uma vez o problema da escala democrática volta à cena. Nesse sentido, os autores pontuam que as experiências bem-sucedidas dos países recém-democratizados do Sul, conseguiram de alguma forma traduzir os interesses do nível social para o nível administrativo, enquanto outras experiências não tiveram o mesmo sucesso. Logo, para os autores, percebe-se a impossibilidade de democracias pautadas somente na participação direta, o que urge a necessidade de uma mescla entre mecanismos diretos e representativos.

---

<sup>10</sup> György Lukács, nascido em 1885 em Budapeste – Hungria, foi um influente filósofo marxista do século XX. Uma de suas obras mais notórias sobre o pensamento marxista é intitulada de “Para uma ontologia do ser social”, tendo sido concebida em meados de 1960 e ganhado uma versão em português pela editora Boitempo em 2012.

Dessa forma, eles propõem duas formas de combinação entre democracia direta e democracia representativa, a saber: *coexistência e complementaridade*. A primeira é a convivência entre diferentes modelos administrativos e desenhos institucionais. O nível nacional, representado pela tradicional estrutura representativa; o nível local, por sua vez, dando margem a formas mais diretas de participação. A outra possibilidade é a *complementaridade*, implicando que alguns procedimentos participativos, como o processo de deliberação pública e monitoramento, podem substituir ou complementar os processos representativos. Para os autores, experiências bem-sucedidas de Orçamentos Participativos (OPs) são bons exemplos dessa combinação de mecanismos representativos e diretos, com a adequada transferência de demandas do nível social para o institucional. (Mais informações acerca dos OPs são apresentadas na seção 2.2.1).

No entanto, os autores reforçam que as tentativas de promoção da democracia participativa não são imunes a riscos, justamente por se contraporem a interesses de grupos hegemônicos, inclusive, locais. Nessa perspectiva, assinalam o desafio da “vulnerabilidade e ambiguidade” da participação. Tal desafio está relacionado a possibilidade da descaracterização das experiências participativas que, quando não combatidas diretamente, sofrem cooptação por grupos políticos ou econômicos dominantes, ou são integradas a arranjos institucionais que reduzem sua legitimidade e capacidade de ação democrática.

Em síntese, Boaventura e Avritzer traduzem em seu livro as preocupações e expectativas em relação ao aprofundamento da democracia nos países do eixo sul, após a derrocada de regimes de cunho militar. Eles enaltecem as potencialidades das experiências participativas, tais como os Orçamentos Participativos, no sentido de aprofundar a concepção não hegemônica de democracia.

### 2.1.2 O conceito de participação e suas derivações: distintos projetos políticos em jogo

Para além do debate acerca da participação situada no dualismo Democracia Participativa x Democracia Representativa, é válido perceber outras interpretações que o conceito adquiriu com o passar do tempo, incluindo a adesão de adjetivos qualificadores, que representam distintas visões ou, até mesmo, projetos políticos diversos.

Gohn (2019), menciona que na Sociologia, a participação sempre foi um conceito basilar. Durante os regimes militares vivenciados pelos países latino-americanos nos anos 1970, no âmbito dessa ciência, o conceito passou a ser defendido na perspectiva de uma “participação popular”, isto é, o fomento ao protagonismo dos grupos minoritários no processo político-



decisório, configurando-se como uma bandeira de transformação do regime vigente partindo da base social. Semelhante opinião é dada por Lavallo (2011), ao pontuar que o ideário de participação popular, que emergiu no Brasil a partir de 1960 e 1970, não estava vinculado somente a *direitos políticos* na concepção de democracia representativa liberal, mas na ideia de “emancipação popular” capaz de romper o *status quo*.

Lavallo (2011) ainda pontua, que o movimento participacionista tinha notória identificação com grupos de esquerda e pautas como a redistribuição, busca por melhorias nos serviços públicos e conquista de direitos, como o de moradia e o de acesso à terra, encabeçado pelos movimentos sociais. Desse modo, estava em jogo a busca por um projeto de sociedade sem exploração e com políticas distributivas.

Durante a década de 80, de acordo com Gohn (2019), a participação passou cada vez mais a ser vinculada a concepção de cidadania, sendo representada como um pressuposto para a integração dos indivíduos ao processo político. Conforme essa perspectiva, se alguém “participa” está integrado à sociedade, enquanto os que não participam são considerados como “excluídos”.

No âmbito da Ciência Política, a autora menciona que a participação aparece atrelada ao adjetivo “política”, sendo usada, até poucos anos atrás, para representar atividades ligadas ao voto ou ao engajamento em ações de cunho político-partidário. Nesse aspecto, Bobbio, Matteucci e Pasquino (1991) pontuam que tanto o termo participação, quanto o adjetivo “política”, se moldam a diversos interesses e interpretações, tendo em vista que podem ser considerados “participantes”, tanto os protagonistas, quanto os que possuem papel secundário em um dado processo.

Mohan e Stokke (2000) detalham essa confusão em relação ao conceito de participação, mostrando a sua origem no debate internacional. Para eles, houve uma espécie de consenso, por razões diferentes, entre grupos de esquerda e da direita neoliberal (em ascensão nos anos 1990) quanto a necessidade da participação para a melhoria das políticas públicas.

Conforme os autores, a nova direita (neoliberal) passou a defender a importância da participação a fim de pressionar governos autocráticos e ineficientes, como um pressuposto para o que denominam de “*good governance*” (boa governança). Os neoliberais enfatizam, sobretudo, o papel de Organizações Não-Governamentais (ONGs) no sentido de empoderar grupos prioritários de indivíduos, desafiando a estrutura tradicional (*top-down*) do estado, pensando-se numa noção de desenvolvimento a partir do local. Assim, a direita utiliza o argumento da participação como crítica, sobretudo, ao Estado que deveria delegar mais protagonismo a ONGs, justificando o conjunto de reformas para descentralizar o aparelho

público. Além disso, os autores pontuam que a concepção neoliberal apresenta uma noção de relação harmônica de colaboração entre Estado e sociedade.

Para a vertente de esquerda, com base em pensadores como Boaventura e Avritzer (2002), Lavalle (2011), Gohn (2001), Coutinho (2005), era necessário mobilizar indivíduos marginalizados não só contra posturas centralizadoras do Estado, mas também contra a exploração do mercado, isto é, uma visão de desenvolvimento a partir da base a fim de contrapor os interesses de grupos hegemônicos. Os autores pontuam que tal corrente parte de concepções distintas de sociedade civil<sup>11</sup>, que não se limita às ONGs, mas devem incluir, sobretudo, grupos marginalizados, como minorias e movimentos sociais, capazes de reivindicar seus direitos com base no conflito. Assim, a relação entre tais atores estaria muito mais pautada na autonomia e necessidade de contestação do *status quo*.

O que se tem em comum entre as duas visões, conforme os autores, é que tanto para a vertente neoliberal quanto para a de esquerda, o desenvolvimento social não deve depender unicamente das forças do Estado e do Mercado, devendo ser enfatizado o papel de atores e grupos locais.

Dagnino (2004) chamou esse processo no contexto brasileiro dos anos 1990, de “confluência perversa” entre dois projetos políticos distintos. Por um lado, um movimento que emanou da sociedade civil para o Estado e fortaleceu a participação e o engajamento no processo decisório das políticas públicas. De outro lado, o efeito homogeneizador da investida neoliberal advindo das prescrições do Consenso de Washington<sup>12</sup>. “Apontando para direções opostas e até antagônicas, ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva” (DAGNINO, 2004, p. 97).

A autora afirma que ambos os projetos utilizam termos idênticos, mas com significados e objetivos diversos. O projeto progressista comemora iniciativas como os orçamentos

---

<sup>11</sup> Oliveira e Haddad (2001) afirmam que a partir da década de 1970, se disseminou na América Latina o conceito de “sociedade civil organizada”, significando a participação de cidadãos na esfera pública e a luta por interesses coletivos e justiça social. Junto com tal conceito, também ganha destaque a expressão “organizações da sociedade civil” (OSCs), representando atores coletivos e suas muitas pautas reivindicativas. Desse modo, os autores afirmam que ambas expressões se confundem para abarcar o ecossistema de organizações constituídas de forma livre por cidadãos a fim de atuarem em áreas onde o Estado não presta assistência suficiente e que também não são contempladas pelos interesses de mercado. Contudo, pontuam que costumam não ser abarcados pelo conceito uma série de organizações, dentre elas: estabelecimentos de ensino privado e hospitais para elites, clubes sociais e de futebol, fundos de pensão, planos de saúde e algumas seguradoras, organizações profissionais e corporativas, dentre outras.

<sup>12</sup> Em 1989, houve um encontro em Washington com representantes do Banco Mundial, FMI, do Tesouro estadunidense e de outras entidades, para definir um conjunto de medidas econômicas e fiscais que deveriam ser implementadas pelos países latino-americanos na década de 90. Dentre as medidas prescritas pelo economista inglês John Williamson, estavam: disciplina fiscal, reforma fiscal, liberalização da taxa de juros, liberalização do comércio, desregulamentação, proteção dos direitos de propriedade e privatizações.

participativos, fóruns e conselhos que estimularam a participação da sociedade civil no processo político, muitas delas conquistadas mediante a Constituição de 1988, após a derrocada do regime ditatorial no Brasil. Para Dagnino, isso representou uma interlocução entre sociedade civil e Estado diferente de décadas anteriores, que já não se colocavam como entes antagônicos, mas cooperativos. Os indivíduos passaram a ser vistos como coparticipantes na gestão das políticas públicas levando à arena política, interesses e reivindicações do âmbito privado.

Todavia, a autora pontua que o projeto neoliberal utiliza o mesmo argumento da participação da sociedade civil para esvaziar o Estado de suas atribuições e atribuir à “sociedade civil” (no sentido exclusivo de ONGs ou organizações filantrópicas) e ao setor privado, a responsabilidade por políticas sociais essenciais, pondo o Estado como uma espécie de barreira ao avanço democrático. Como destaque, têm-se a introdução de uma perspectiva privatista da participação que enaltece práticas filantrópicas sob o nome de “solidárias” ou amparadas pelo tema da “responsabilidade social”. Essas práticas, atribuídas tanto a indivíduos quanto empresas, conforme a autora, deturpam o significado da participação por retirar sua *função política e coletiva* e transferi-la para o campo da *moral individual*. Semelhantemente, o exercício da “participação social” deixa de se efetivar em espaços públicos e arenas políticas e passa a se restringir ao âmbito privado, sob a figura das ONGs.

Dagnino ainda ressalta que mesmo nos espaços públicos destinados a participação, pode haver uma inversão do seu papel, que deixaria de estar ligado ao processo de formulação de políticas públicas e se restringiria a implementação ou execução de ações outrora sob responsabilidade estatal. Para a autora, ganha protagonismo um projeto de reforma e descentralização do estado de caráter meramente gerencialista, influenciado pela administração privada.

Dando continuidade a trajetória do conceito de participação, percebe-se a utilização da expressão “Participação institucional” (TATAGIBA, 2011; ROMÃO, 2015; LOPES; NASCIMENTO, 2016) ou “Participação Institucionalizada” (BARRETO, 2011) na literatura especializada, sobretudo, após os anos 2000. Tal expressão identifica-se com o processo de institucionalização e difusão da participação mediante a criação de espaços e mecanismos participativos, devidamente amparados em dispositivos legais. Dessa forma, a expressão “participação institucional” está estreitamente ligada ao estudo das instituições participativas (IPs), sobretudo, à literatura crítica que se dedicou à análise da qualidade/efetividade desses espaços em sua proposta de fortalecerem o processo democrático (ver. seção 2.3).

Tendo em vista a complexidade do tema e seus múltiplos significados, o termo “participação” será utilizado, daqui por diante, no sentido de “Participação Institucional”,

significando a criação de espaços formais, acordados em lei, para o exercício da concertação entre entes públicos e da sociedade civil, uma vez que essa expressão melhor se relaciona ao estudo das instituições participativas no contexto brasileiro, estando assim, mais próxima do objeto da presente pesquisa.

Nesse sentido, as próximas seções irão focar no processo de institucionalização da participação mediante a criação de instituições participativas (IPs) baseadas em dispositivos legais, cujo principal é a Constituição Federal de 1988.

## **2.2 A trajetória das instituições participativas no Brasil**

Uma vez que já se compreende, ainda que de forma superficial, a complexidade dos principais debates e interpretações que permeiam o tema da participação, cabe conhecer o percurso das instituições participativas brasileiras. Assim, a presente seção trará, de forma sucinta, a cronologia participativa nacional, incluindo: a) o surgimento das instituições participativas a partir da redemocratização brasileira; b) a difusão das instituições participativas no Governo Lula; e c) desafios enfrentados por tais instituições desde o impeachment de Dilma Rousseff.

### **2.2.1 Redemocratização brasileira e instituições participativas emanadas da Constituição**

Em 1964, deu-se início ao duradouro e turbulento período da Ditadura Militar que perdurou até 1985. Era o apogeu de um Estado repressivo e centralizador com aversão à participação da sociedade e que combatia qualquer expressão de manifestação popular de forma violenta. As agremiações clandestinas formadas entre o fim de 1970 e início da década de 1980 guiaram o país no rumo da redemocratização, concretizando-se na Constituição Cidadã de 1988 (DIAS, 2017).

Como menciona Romão (2015), a Constituição Federal (CF) brasileira favoreceu que a gestão de suas políticas fosse compartilhada com a sociedade. Apesar disso, o autor pontua que as menções a participação na CF são pontuais e genéricas. Podem ser elencados alguns artigos onde o tema da “participação” aparece no texto institucional, a saber: o artigo 8º e 10º, que trata da participação de sindicatos em negociações trabalhistas e em colegiados públicos; no âmbito da política agrícola, o artigo 187 menciona a participação dos trabalhadores e produtores do campo; também no artigo 198, referente aos serviços de saúde, é apontado no inciso III, que o Sistema Único deveria contar com a “participação da comunidade”; já no artigo 204, dessa vez

referente à assistência social, fala-se da “participação da população” por meio de instâncias de caráter representativo responsáveis por apoiar a formulação e controle das decisões de estado (BRASIL, 1988).

De acordo com Romão (2015), o texto constitucional, apesar de não apresentar um plano norteador de como a participação deveria ocorrer, fomentou o aumento da participação institucionalizada a partir de 1990. Assim, o autor pontua que devido a generalidade do texto, as experiências participativas passaram a se desenvolver de acordo com o que já vinha sendo planejado por alguns setores em resposta à ditadura. O fato precursor foi a institucionalização do Sistema Único de Saúde pela Lei 8080/90 e Lei nº 8142/90, que dispôs que as decisões do setor de saúde tinham que ser difundidas para sociedade por meio de “Conselhos e Conferências”. Para o autor, esse foi o elemento mais maduro que deu origem ao jovem processo de institucionalização da participação brasileira.

Segundo Vaz (2011) durante as primeiras iniciativas participativas, ainda durante o regime militar, os teóricos defendiam as potencialidades dessas experiências no sentido de ampliar a democracia participativa. O autor denomina tal empenho como “a primeira geração” de estudos sobre o tema apresentando características de “laudatória”, pois destaca mais aspectos positivos do que limitações no processo participativo. Assim, iniciou-se a defesa do processo de institucionalização da participação mediante a criação de Instituições Participativas (IPs) regulamentadas.

Dessa forma, deu-se início a uma vasta nomenclatura de IPs, incluindo os Orçamentos Participativos, Conselhos de Políticas Públicas, Conferências, Plebiscitos, Audiências Públicas, dentre outras, espalhados pelos níveis municipais, estaduais e nacionais. O quadro 1, abaixo, apresenta uma visão geral dos mecanismos participativos criados a partir da Constituição Federal para o estímulo a participação da sociedade no âmbito das políticas públicas.

**Quadro 1 – Mecanismos e Instituições Participativas emanadas a partir da Constituição Federal**

|                                       |   |
|---------------------------------------|---|
| <b>Plebiscito e Referendo Popular</b> | Tratam-se de modelos de consulta popular. O primeiro ocorre antes da criação da norma ou ato administrativo para que seja deliberado pela sociedade. Já o referendo acontece após o ato legislativo/administrativo.   |
| <b>Iniciativa popular legislativa</b> | Conforme a Constituição, a Iniciativa Popular é a possibilidade de que a população apresente projetos de lei para serem apurados pelo poder legislativo. Para tanto, é necessário que a iniciativa seja endossada por pelo menos 1% do eleitorado nacional, distribuído por pelo menos cinco Estados. |

|  |  |
|--|--|
| <b>Audiência Pública</b>   | Trata-se de uma etapa no processo de tomada de decisão administrativa ou legislativa, onde numa reunião aberta ao público, abre-se a oportunidade para que todos indivíduos possivelmente afetados pela decisão se manifestem antes da conclusão do processo (SOARES, 2002).   |
| <b>Tribuna Popular</b>   | A tribuna popular, apesar de muito comum no nível municipal, também pode ocorrer na esfera estadual e federal. Trata-se de um espaço para que pessoas ou entidades exponham suas opiniões, contestações, apontamentos para apuração pela câmara legislativa.   |
| <b>Conferências</b>  | As conferências são outro instrumento de participação muito comuns tanto em nível municipal, estadual, quanto federal. Tratam-se de espaços abertos para a participação da sociedade civil junto ao Estado, normalmente, ligadas a discussão de políticas públicas setorializadas como Saúde, Educação, Assistência Social.  |
| <b>Orçamento Participativo e Planos Plurianuais Participativos</b> | Esses mecanismos participativos representam a destinação de uma porcentagem do Orçamento Público (municipal, estadual ou nacional), para que seja deliberado por entidades representantes da sociedade civil, visando sua aplicação nos anos subsequentes. Assim, são realizadas assembleias abertas para que a sociedade civil dialogue com o governo a respeito da alocação dos recursos conforme as demandas da comunidade. |
| <b>Conselhos Gestores de Políticas Públicas</b>                    | São instâncias colegiadas, normalmente paritárias, que podem possuir poder deliberativo ou consultivo e que atuam juntamente ao Estado no processo de planejamento e controle de políticas públicas. Assim como as demais instituições participativas, os Conselhos são distribuídos por todos os níveis federativos e envolvem os mais variados setores.  |

**Fonte:** Adaptado pelo autor com base em Tude, Ferro e Santana, 2015.

Após a elucidação das principais instituições participativas constituídas a partir da redemocratização, vale destacar, os Orçamentos Participativos (OPs) e os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, por serem exemplos notórios da realidade brasileira. No âmbito dos OPs, podem ser citadas experiências pioneiras ocorridas nas prefeituras de Porto Alegre (RS), Recife (PE), Diadema, Osasco e Santo André (SP), Belo Horizonte (MG), etc. (DIAS, 2017).

Para Boaventura e Avritzer (2002), o Orçamento Participativo da cidade de Porto Alegre (1989), criado um ano após a promulgação da Constituição Federal brasileira, foi uma das experiências capazes de promover a complementaridade entre Democracia Participativa e Representativa, possibilitando o diálogo com a sociedade política em nível local.

Tal experiência foi inclusive elogiada pelas Nações Unidas no relatório de Desenvolvimento Humano publicado em 2002, tornando-se referência mundial. Conforme dados do relatório, após a introdução do orçamento participativo na cidade, dobrou o número de crianças matriculadas na escola, as casas com acesso a água passaram de 80 para 98% e as com melhores condições de saneamento quase dobraram, de 46% para 85%. (UNDP, 2002).

Entretanto, é importante fazer uma ressalva quanto a relação de casualidade sugerida pela ONU entre o OP de Porto Alegre e os resultados apresentados, tendo em vista que se tratava da gestão de Olívio Dutra (Partido dos Trabalhadores - PT), cujo partido tem um maior foco em políticas sociais, se comparado com a gestão anterior ligada ao PMDB. Assim, torna-se difícil pressupor que tais resultados foram exclusivamente gerados pela implantação do OP, e não também por outros fatores como a própria agenda de governo.

Além disso, conforme depoimento de Iria Charão, militante do PT e assessora da prefeitura nas relações locais à época, no primeiro ano de aplicação do OP (1989), apenas 2% do orçamento total era “participativo”, podendo ser deliberado pelas associações de moradores e grupos populares locais (VENÂNCIO, 2014). Contudo, essa porcentagem foi aumentando com o passar dos anos, conforme a quantidade de recursos disponíveis, chegando por volta de 9 a 15% entre os anos de 2002 e 2003, sendo uma das maiores do Brasil. (BELLO, 2007). Serão abordados mais dados sobre OPs e outras instituições participativas na seção 2.3 que trata da efetividade do processo participativo.

Como mencionado, além dos OPs, os Conselhos Gestores de Política também se destacam na história da participação brasileira, devido sua grande diversidade de atuação. Nesse sentido, podem ser citados os estudos de Gohn (2001), que foi uma das precursoras do tema da participação no contexto da redemocratização. Seu trabalho buscou apurar as potencialidades dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, introduzidos pela Constituição de 1988, em aprofundar a democracia participativa por meio da participação social.

No Brasil, a autora destaca alguns tipos de conselhos que ocorreram ao longo da história e suas diferenças, a saber:

- *Conselhos Comunitários*: surgiram no fim dos anos 1970 no âmbito da administração municipal; formados apenas por integrantes da sociedade civil.
- *Conselhos populares*: ligado a movimentos sociais de esquerda, esses conselhos se propagaram também ao fim dos anos 70 e 80 para reivindicar direitos sociais e lutar pela redemocratização do país.
- *Conselhos gestores institucionalizados*: com a promulgação da constituição de 1988, há a institucionalização de mecanismos de participação social nas políticas públicas em

nível federal, estadual e municipal sob a figura dos Conselhos de Políticas Públicas. Os principais foram os **Conselhos Nacionais de Saúde, Educação e Assistência Social**. Principal diferença em relação aos demais é a presença de integrantes do poder público.

Esses três Conselhos Gestores (Saúde, Educação e Assistência Social) nascem com potencial deliberativo, isto é, com poder de decisão junto ao poder público no que tange à aprovação de políticas públicas ou decisões orçamentárias para seus respectivos setores. Desse modo, representam um avanço em termos da organização da sociedade civil, tendo agora um canal de diálogo aberto junto ao Estado.

Embora, conselhos tenham existido no Brasil desde antes da ditadura, o dispositivo constitucional influenciou direta e indiretamente na criação ou reforma de conselhos mediante as regras presentes na legislação federal, assim como, forneceu novo significado para instâncias colegiadas preexistentes, devido a reconfiguração da administração pública após a redemocratização que enfatizou um papel mais reivindicativo e autônomo desses espaços (AVELINO; ALENCAR; COSTA, 2017).

Nesse sentido, segundo Faria e Ribeiro (2011, p.125) o esforço sistemático por meio da institucionalização desses espaços, “baseou-se na crença de que eles impulsionariam a democratização das relações sociais e dos processos políticos e, simultaneamente, proporcionariam maior eficácia à gestão das políticas públicas”.

Gohn (2001) ressalta que os conselhos eram vistos como instrumentos de aprofundamento da democracia, tanto entre os setores liberais, como de esquerda. Como mencionado anteriormente neste capítulo, o que está em jogo são compreensões distintas acerca do papel da participação no contexto democrático. De acordo com Gohn, os setores liberais enxergam os conselhos muito mais pela ótica da colaboração harmônica com o Estado, outras vezes, transferindo responsabilidades deste para a sociedade civil. Enquanto a vertente de esquerda, percebe esses espaços como vias de mudanças sociais no sentido de democratização das relações de poder mediante a apresentação das vozes dos grupos sociais oprimidos.

Assim, a autora conclui que os Conselhos introduzidos pela Constituição representam conquistas de movimentos sociais progressistas que buscaram formas de democratização da administração pública, ao mesmo tempo, que também se inserem numa perspectiva mais abrangente de reforma e descentralização do Estado no contexto neoliberal dos anos de 1990.

Portanto, o surgimento das instituições participativas a partir da redemocratização brasileira representa, em si mesmo, um avanço na forma de se conceber políticas públicas no Brasil. No entanto, tais instituições devem possuir um certo grau de autonomia do próprio



estado, para não se restringirem à execução de atividades que são de responsabilidade do poder público.

Tendo sido expostos os aspectos introdutórios acerca das instituições participativas no Brasil pós ditadura, será apresentado, a seguir, a difusão de instituições participativas ocorridas no país a partir do Governo Lula (2002).

## 2.2.2 A difusão das instituições participativas a partir do Governo Lula

É notório o aumento das instituições participativas a partir da chegada de Lula à presidência. Pode-se entender tal fato, por um lado, como uma resposta do Partido dos Trabalhadores (PT) a diversos grupos de sua base mediante a construção de políticas sociais diferenciadas que necessitavam de espaços de diálogo com a sociedade; por outro, como um movimento que parte da sociedade civil, que viu na chegada de um ex-sindicalista ao poder, a possibilidade de levarem suas demandas sociais ao nível institucional. Inclui-se nesse bojo, comunidades e povos tradicionais, trabalhadores e produtores rurais, movimentos negros, LGBTs, coletivos de mulheres, dentre outros grupos.

Assim, nos dois primeiros mandatos petistas (2003-2010), viu-se um crescimento considerável de Instituições Participativas (IPs) em vários níveis. Dessa forma, nesta seção será apresentada uma pequena amostra do crescimento de IPs nacionais, como Conselhos e Conferências e, em seguida, números relativos a experiências participativas de nível municipal, incluindo OPs e Conselhos Municipais. Assim, o propósito da seção é mostrar o crescimento em termos quantitativos das IPs durante o governo Lula.

Como mencionado, os Conselhos Gestores de Políticas Públicas são instâncias participativas paritárias, podendo ser deliberativas ou consultivas, com atribuições referentes a diferentes áreas de políticas públicas (Saúde, Educação, Assistência Social, Agricultura, Desenvolvimento urbano, dentre outras); segmentos sociais (juventude, negros, mulheres) ou, ainda, programas específicos (Combate às drogas, discriminação, etc.).

A seguir, será apresentado um comparativo do número de conselhos nacionais por mandato presidencial, sendo possível avaliar a diferença em termos quantitativos dos conselhos criados entre 1990 e 2010.

**Quadro 2 - Comparativo criação de conselhos nacionais por governo**

| <b>Mandato Presidencial</b>     | <b>Conselhos Nacionais Criados</b> |
|---------------------------------|------------------------------------|
| <b>Lula I (2003-2006)</b>       | 13                                 |
| <b>Lula II (2007-2010)</b>      | 2                                  |
| <b>FHC I (1995-1998)</b>        | 4                                  |
| <b>FHC II (1999-2002)</b>       | 3                                  |
| <b>Color/Itamar (1990-1994)</b> | 4                                  |
| <b>Total</b>                    | 26                                 |

**Fonte:** Adaptado de Lopez e Pires (2010).

Percebe-se que do total de 26 conselhos nacionais criados durante as 5 gestões apresentadas, a gestão petista (2003-2010) representou 57,69%. Obviamente, vale ressaltar que o pico da criação desses conselhos foi no primeiro mandato de Lula (13 conselhos criados) para atender as novas políticas do partido.

Uma informação relevante é acerca do caráter normativo que dá origem aos conselhos, tendo em vista que conselhos criados por lei, normalmente, possuem um maior potencial de continuidade e estabilidade se comparados com os criados por decretos. Assim, durante o primeiro mandato de Lula, 9 dos 13 conselhos (70%) foram criados por lei (LOPEZ; PIRES, 2010).

Entretanto, dos 15 conselhos criados durante o governo Lula, 9 eram consultivos, não gerando decisões vinculantes (obrigatórias) às suas respectivas áreas de atuação. A seguir, tem-se alguns conselhos criados na Gestão Lula que contam com caráter consultivo:

- Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES);
- Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI);
- Conselho Nacional da Juventude (CNJ);
- Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA);
- Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR);
- Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES);
- Conselho Nacional de Agricultura e Pesca (CONAPE).
- Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais

A gestão de Lula também foi caracterizada pela grande quantidade de Conferências de nível nacional para a discussão dos mais variados temas, desde políticas públicas tradicionais até temáticas novas como combate à discriminação LGBT, Racismo, dentre outras que ganharam força mais recentemente no contexto brasileiro. As decisões deliberadas nas conferências visam informar as Secretarias de Estado, poder Legislativo e outras autoridades

competentes, acerca dos interesses dos segmentos representados, buscando o direcionamento de políticas públicas, estabelecimento de diretrizes e planos para a área debatida.

Pogrebinschi e Santos (2010) fazem um apanhado das conferências nacionais que ocorreram de 1988 (promulgação da constituição) até 2009 (fim do mandato de Lula), mostrando que tais instrumentos participativos influenciaram de forma importante a agenda legislativa do Congresso nacional no período compreendido entre 1988 e 2009. Ao todo, houve 80<sup>13</sup> conferências nacionais que visitaram diversos temas desde políticas públicas setoriais até temáticas de grupos minoritários (quadro 3). Nota-se que durante o Governo Lula (2003-2009) todos os temas de conferências anteriores foram debatidos, mas é dado especial destaque para as temáticas que envolvem direitos de minorias, menos abordadas nos governos anteriores.

**Quadro 3 - Comparativo de conferências nacionais por governo e área temática**

| Governo                               | Quantidade de conferências% | Quantidade de temas% | Temas   |
|---------------------------------------|-----------------------------|----------------------|---|
| Fernando Collor (1990 - 1992)         | 2 (2,5%)                    | 2 (6%)               | Saúde (1992)<br>Saúde mental (1992)   |
| Itamar Franco (1992-1995)             | 6 (7,5 %)                   | 6 (18,2%)            | Saúde bucal (1993)<br>Saúde indígena (1993)<br>Saúde do trabalhador (1994)<br>Gestão do Trabalho e Educação na Saúde (1994)<br>Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde (1994)<br>Segurança Alimentar e Nutricional (1994)   |
| Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) | 17 (21,3%)                  | 7 (21,2%)            | Assistência social (1995, 1997, 2001)<br>Direitos da criança e do adolescente (1997, 1999, 2001)<br>Direitos humanos (1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001,2002)<br>Saúde (1996, 2000)<br>Saúde indígena (2001)<br>Saúde mental (2001)<br>Segurança alimentar e nutricional (1994)  |
| Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2009) | 55 (68,8%)                  | 32 (97%)             | Aquicultura e pesca (2003, 2006, 2009)<br>Assistência social (2003, 2005, 2007, 2009)<br>Cidades (2003, 2005, 2007)<br>Ciência, tecnologia e inovação em saúde (2004)<br>Comunicação (2009)<br>Comunidades Brasileiras no Exterior (2008, 2009)<br>Cultura (2005)<br>Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (2008) |

<sup>13</sup> Progrebinschi e Santos (2010) basearam-se em três critérios para qualificar as conferências: serem deliberativas (contarem com uma etapa final para votação das propostas deliberadas); normativas (gerando um relatório final com os encaminhamentos); e envolvessem o debate de políticas nacionais. Por tais critérios, excluiu-se do processo 12 conferências que não se enquadravam.

|              |           |           |   |
|--------------|-----------|-----------|---|
|              |           |           | Direitos da Criança e do Adolescente (2003, 2005, 2007,2009)<br>Direitos da Pessoa com Deficiência (2006, 2008)<br>Direitos da Pessoa Idosa (2006, 2009)<br>Direitos humanos (2003, 2004, 2006, 2008)<br>Economia Solidária (2006)<br>Educação Básica (2008)<br>Educação Escolar Indígena (2009)<br>Educação Profissional Tecnológica (2006)<br>Esporte (2004, 2006)<br>Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais (2008)<br>Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde (2006)<br>Juventude (2008)<br>Medicamentos e assistência farmacêutica (2003)<br>Meio-ambiente (2003, 2005, 2008)<br>Políticas Públicas para as Mulheres (2004, 2007)<br>Promoção da igualdade racial (2005, 2009)<br>Saúde (2003, 2008)<br>Saúde Ambiental (2009)<br>Saúde bucal (2004)<br>Saúde do trabalhador (2006)<br>Saúde indígena (2005)<br>Segurança alimentar e nutricional (2004, 2007)<br>Segurança Pública (2009)<br>Povos Indígenas (2006) |
| <b>Total</b> | <b>80</b> | <b>33</b> |   |

**Fonte:** Adaptado pelo autor com base em Progrebinschi e Santos (2010, p. 38).

Como pode ser visto no quadro, o Governo Lula teve um maior número de conferências nacionais em relação aos governos anteriores. Durante os seus dois mandatos (2003-2009), foram realizadas 55 conferências, o que equivale a 68,75% em comparação ao total de 80 conferências. Durante a era FHC (1995-2003), foram realizadas 17 conferências, enquanto no governo Collor/Itamar (1990-1995) foram feitas apenas 8 conferências.

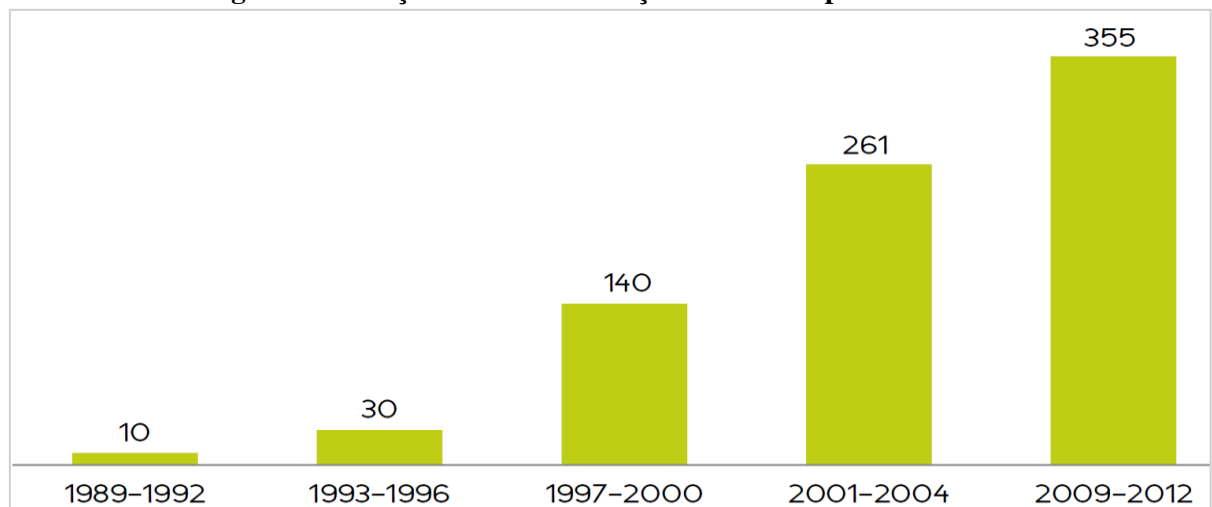
Além da difusão de instâncias nacionais, é possível notar o crescimento de instituições participativas de nível municipal durante a era Lula, como os Orçamentos Participativos e os Conselhos Municipais.

Após a experiência pioneira do OP de Porto Alegre, diversas outras cidades passaram a adotar essa forma de planejamento do orçamento municipal. Todavia, a quantificação das experiências de OPs no Brasil é uma tarefa difícil, existindo estudos variados, mas que afirmam a ascensão no número dessas experiências participativas com o decorrer dos anos. Ribeiro e Grazia (2003) mostram que entre 1993 e 1996 o número de OPs passou de 10 para 30. Posteriormente, no período 1997-2000, o número de OPs chega a 140. Outro estudo com escala

temporal maior, revela que de 1989-2004, foram contabilizadas 260 experiências desse tipo distribuídas por mais de 20 estados (INSTITUTO..., 2006).

Por fim, os autores Fedozzi e Lima (2013) afirmam que o número de OPs no Brasil chegou a 355 municípios em 2012. Apesar dessa evolução, esses dados significam que apenas 6,37% dos 5570 municípios brasileiros possuíam esse tipo de experiência participativa. A figura 1, a seguir, apresenta a evolução no número de OPs desde a experiência pioneira de Porto Alegre (1989) até 2012.

**Figura 1 – Evolução do número de Orçamentos Participativos no Brasil**



**Fonte:** Ribeiro e Grazia (2003); Instituto Polis (2006); Fedozzi e Lima (2013); Fedozzi (2014).

O estudo feito por Avritzer e Wampler (2008) apesar de trazer dados distintos, reforça o protagonismo das administrações do PT em adotarem o orçamento participativo nos municípios. Com exceção dos anos de 1997-2000, todos os demais períodos contaram com a maioria das experiências de OPs sendo chefiadas pelo PT, conforme o quadro 4.

**Quadro 4 - Experiências de orçamento participativo – Administrações do PT**

|           | Número de municípios | Administrações chefiadas pelo PT (%) |
|-----------|----------------------|--------------------------------------|
| 1989-1992 | 13                   | 92%                                  |
| 1993-1996 | 53                   | 62%                                  |
| 1997-2000 | 120                  | 43%                                  |
| 2000-2004 | 190                  | 59%                                  |
| 2005-2008 | 201                  | 65%                                  |

**Fonte:** Adaptado de Avritzer e Wampler (2008).

Assim, também é possível perceber um crescimento significativo dos OPs a partir do fim dos anos 90 até meados dos anos 2000; sendo protagonizado, em sua maioria, por prefeituras vinculadas ao Partido dos trabalhadores.

Por fim, serão mostrados alguns dados relativos ao crescimento dos Conselhos de Políticas Públicas em nível municipal. Tais instâncias, semelhantemente às em nível nacional, podem representar seguimentos sociais, bem como setores de políticas públicas.

Durante os anos 2000, também houve um aumento não só no número de conselhos municipais, quanto na variedade temática dessas instituições que passaram a incluir pautas como direitos humanos, direitos de idosos, mulheres, deficientes e outras minorias.

Pires e Vaz (2010) notaram um crescimento acentuado no número de conselhos municipais em municípios de médio porte (com mais de 100 mil habitantes), comparando-se três gestões municipais, como representado no quadro 5 a seguir.

**Quadro 5 - Evolução da média de conselhos (municípios com mais de 100 mil habitantes)**

| <b>Período de gestão municipal</b> | <b>Média de Conselhos/por município</b> |
|------------------------------------|---|
| 1997-2000                          | 10                                      |
| 2001-2004                          | 14                                      |
| 2005-2008                          | 17                                      |

**Fonte:** Adaptado de Pires e Vaz (2010).

Se o governo Lula, de certo modo, favoreceu um aumento da participação institucional no Brasil, o governo de Dilma Rousseff não logrou o mesmo êxito. Assim, na próxima seção, será abordado a tentativa de Dilma em construir um Sistema e uma Política Nacional de Participação Social (não aprovada pelo congresso) e o cenário de enfraquecimento vivenciado por diversas instâncias participativas no contexto pós impeachment de Dilma.

### 2.2.3 Para onde vamos? Desafios recentes das instituições participativas brasileiras

Como visto até aqui, a participação social no contexto brasileiro é permeada de avanços e limitações. Enquanto alguns a defendem como baluarte da redemocratização do país e da tentativa de construção de mecanismos de democracia direta, há aqueles que destacaram as limitações do processo participativo. Conforme Pires e Vaz (2014), a participação deixou de ser “infante”, tendo em vista as inúmeras experiências que ocorreram no país nas duas últimas

décadas, mas não alcançou ainda a “maturidade”, já que persistem muitos desafios, sobretudo, a falta de padronização e articulação na implementação dessas iniciativas.

Avelino e Alencar (2017), comentam os desafios da participação institucional no Brasil, que ocorreu muitas vezes de maneira setorial e fragmentada. Assim, as diversas instâncias participativas se propagaram sem que houvesse um modelo central nacional de coordenação e planejamento, o que fica mais evidente ao analisar as instâncias de nível municipal e estadual. Segundo os autores, a falta de padronização na implementação da participação institucional é a razão das disparidades existentes nos modos de funcionamento das instituições participativas.

Como pontua Romão (2015), a participação institucional, até hoje, carece de um princípio norteador que estabeleça com clareza sua funcionalidade no âmbito da política do Estado. Durante o governo Dilma, houve a tentativa de garantir maior padronização das instâncias participativas e melhorar sua articulação com as estruturas internas de governo, mediante a proposta da *Política Nacional de Participação Social* (PNPS) e do *Sistema Nacional de Participação Social* (SNPS), pelo decreto 8243, de 23 de maio de 2014 (BRASIL, 2014). Tais iniciativas tinham dois interesses primordiais: i) articular as instâncias participativas em nível nacional para a integração de políticas públicas; ii) em segundo lugar, tornar a ideia da participação como um “método de governo”, funcionando como modelo a ser seguido pelos demais entes federados em todos os níveis.

Romão (2015) menciona o esforço do governo petista, entre os anos de 2012 e 2013, mediante a realização de reuniões com representantes municipais, estaduais e do Distrito Federal para construir um compromisso nacional pela Participação Social, culminando no decreto presidencial n. 8243 que instituiu a PNPS e o SNPS. O artigo 1º do decreto menciona que as diretrizes da Política Nacional de Participação Social seriam a base para a “formulação, execução, monitoramento e avaliação de programas e políticas públicas e no aprimoramento da gestão pública” (BRASIL, Decreto n. 8423 de 2014, art. 1º).

Em relação ao Sistema Nacional de Participação Social, o decreto menciona que esse possuiria instâncias e mecanismos integrados em formato de rede, garantindo flexibilidade, complementaridade e horizontalidade nas decisões. O documento elenca algumas instâncias participativas federais que se baseariam nessas diretrizes, a saber: i) conselho de políticas públicas; ii) comissão de políticas públicas; iii) conferência nacional; iv) ouvidoria pública federal; v) mesa de diálogo; vi) fórum interconselhos; vii) audiência pública; viii) consulta pública; e ix) ambiente virtual de participação social

No referido decreto, são encontradas duas menções à necessidade de integração entre as instâncias participativas: a primeira no Art. 10, que trata que os conselhos de políticas deveriam

acompanhar conferências que atuassem no mesmo tema; a segunda é apresentada no art. 12 (inciso iv), que pontua que as conferências deveriam articular suas etapas municipais, estaduais, regionais, distritais e nacionais. Com exceção de tais menções, o documento carece de informações que indiquem um plano para a integração entre as instâncias participativas no Brasil.

Além disso, o decreto se aplicava somente às ações em nível federal. Conforme, menciona Romão (2015), o governo federal buscava por meio dessa proposta induzir a criação de marcos legais semelhantes nos estados e municípios da federação.

No entanto, como pontua o autor, os setores conservadores da mídia e a maior parte do congresso, exceto bancadas do PT e PCdoB, se colocaram contra a proposta por defenderem que ela retirava atribuições do congresso brasileiro e enfraquecia a democracia representativa. Nesse sentido, vale pontuar o contexto da ascensão do antagonismo partidário e social de 2014, prestes a eleição que ocorreria em outubro do mesmo ano, colocando em oposição apoiadores do PT e do PSDB.

Para Avelino e Alencar (2017), a não implementação da Política Nacional de Participação Social representou um retrocesso para a criação de uma gestão concentrada da participação que pudesse minimizar seus problemas de integração e implementação. Os autores reforçam a importância de se discutir o papel da participação no país, pois as jornadas de julho de 2013<sup>14</sup> parecem ter falhado na construção de um projeto progressista que viesse a aprofundar os espaços de democracia participativa, dando lugar a interesses de grupos conservadores com pouco ou nenhum compromisso com o regime democrático, que enxergaram a crise de legitimidade do PT como uma oportunidade para retornarem ao poder.

Desse modo, após o impeachment de Dilma no fim de agosto de 2016, fortaleceu-se o questionamento dos avanços sociais ocorridos durante o governo petista e também aumentou a pressão aos movimentos populares e de grupos minoritários que, em certa medida, ocupavam os espaços institucionais de participação.

Conforme menciona Avelino, Alencar e Costa (2017), Michel Temer ao chegar à presidência, adotou uma política de forte restrição orçamentária, diminuindo recursos para várias instâncias participativas nacionais. Os autores buscaram avaliar as transformações

---

<sup>10</sup> Foi o nome dado as manifestações que ocorreram no Brasil no período de junho/julho de 2013 contra o aumento de 20 centavos da passagem de ônibus anunciado pela prefeitura de Natal e aumentos similares dos transportes em outras cidades. A partir desse momento, manifestações tomaram conta do país, sobretudo, contra a corrupção e gastos de recursos públicos destinados a copa de 2014. As manifestações ficaram famosas pela expressão “não é pelos 20 centavos”. Essas manifestações representaram o início da crise da legitimidade da presidente Dilma Rousseff que, até então, tinha grande popularidade.



sofridas pelos Colegiados de Políticas Públicas Nacionais, a saber (conselhos, comissões e comitês) formados por membros da sociedade civil e do estado. A pesquisa buscou descrever os desafios enfrentados pelas equipes de apoio técnico aos colegiados no cumprimento de suas funções. Para tanto, foi feita visita técnica a 28 órgãos colegiados nacionais e aplicação de questionários semiestruturados a seus membros.

Apesar da pesquisa ter sido exploratória, os resultados parciais mostram vários casos onde os órgãos são ameaçados de extinção em nome de eficiência e agilidade, gerando, na opinião dos autores, um ciclo vicioso induzido, uma vez que os próprios cortes de verbas comprometeriam até o simples funcionamento dessas instituições. Nesse sentido, Avelino, Alencar e Costa (2017) concluem que os colegiados nacionais de políticas públicas, assim como outras instituições participativas brasileiras, estão sob o risco de uma desconstrução histórica.

Após a saída de Temer, chega ao poder (em janeiro de 2019) o candidato de extrema direita, Jair Bolsonaro, que ao longo de sua vida política demonstrou simpatia por regimes autoritários e antidemocráticos, como o vivenciado pelo Brasil em 1964, onde quaisquer manifestações participativas eram duramente reprimidas.

Em abril de 2019, em comemoração aos 100 dias de governo, o presidente Bolsonaro assinou o Decreto 9.759/19 (BRASIL, 2019a), que tratava da extinção de conselhos, comitês, grupos, equipes, mesas e demais colegiados de políticas públicas da esfera federal. Ficariam mantidos os colegiados criados por lei federal como o Conselho Nacional de Educação, Saúde, Segurança Pública e Defesa Social. Semelhantemente, também ficariam mantidos colegiados de autarquias, fundações, comissões de sindicância e universidades federais. A justificativa concedida foi a redução de gastos públicos referentes a estadia, alimentação e diárias para os conselheiros.

Onix Lorenzoni, Ministro da Casa Civil à época e atual Ministro da Cidadania, relatou que os conselhos sob aviso deveriam enviar uma nota justificando sua existência. Segundo pronunciamento do ministro, o país tem por volta de 700 conselhos, criados em sua maioria pelo Partido dos Trabalhadores, possuindo posicionamento ideológico contrário ao governo, e que após a reforma sobrariam no máximo 50 conselhos.<sup>15</sup> Alguns dos conselhos ameaçados foram: CNCD/LGBT (diversidade sexual), CNDI (idosos), CTPCC (transparência e combate à corrupção), Conad (política sobre drogas), Conatrae (trabalho escravo), CNPI (política

---

<sup>15</sup> Cf.: FRAGA, Fernando. Conselhos sociais têm 60 dias para justificarem existência. Agência Brasil. Brasília. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2019-04/conselhos-sociais-tem-60-dias-para-justificarem-existencia>>. Acesso em: 20 dez. 2019.

indigenista), Conaeti (trabalho infantil), Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br) e CONADE (pessoa com deficiência).

Em junho de 2019, o Partido dos Trabalhadores entrou com ação contra o decreto 9.759/19 no Supremo Tribunal Federal (STF). A corte, por unanimidade, decidiu de forma liminar que o presidente da república não pode extinguir, mediante decreto, conselhos da administração federal que sejam amparados por lei.

Em maio do mesmo ano, foi emitido outro decreto nº 99.274/19 (BRASIL, 2019b), dessa vez alterando a composição do Conselho do Meio Ambiente (Conama). Trata-se de um conselho consultivo que integra o Ministério do Meio Ambiente e auxilia no estabelecimento de critérios para licenciamento ambiental, avalia penalidades aplicadas pelo IBAMA e emite normas para o controle do meio ambiente. O Conama possuía 96 cadeiras, originalmente, onde cerca de 23 eram destinadas a membros da sociedade civil, incluindo representações de povos indígenas, cientistas e outras organizações ligadas à proteção ambiental. Na sua nova configuração, o conselho foi reduzido a 22 cadeiras (incluindo o presidente titular) e o número de representações da sociedade civil diminuiu para 4. Além disso, o mandato da sociedade civil que tinha validade de 2 anos, foi reduzido para 1 ano.

Analogamente, foi anunciado em julho de 2019 que o Conselho Nacional de Drogas (CONAD), ligado ao Ministério da Justiça, deixaria de ter representantes da sociedade civil e passaria a ter somente cadeiras indicadas pelo governo. Entre os seus 14 integrantes, dois seriam Sergio Moro e Osmar Terra, então ministros da Justiça e Cidadania, respectivamente. Os 12 conselheiros restantes seriam representantes de outras pastas, como Economia, Defesa e Relações Exteriores. Dentre as lideranças da sociedade que perderam seus assentos, tem-se um jurista, um médico e um psicólogo, indicado pelos seus respectivos órgãos ou conselhos federais. Também foram excluídos representantes da União Nacional dos Estudantes (UNE), da Ordem dos Advogados (OAB) e da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC). O decreto também prevê que o CONAD teria um grupo consultivo formado por 6 especialistas, mas todos indicados por membros do governo, sem suplentes. (BRASIL, 2019c).

Esses são apenas alguns exemplos de mudanças estruturais sofridas pela participação institucional no Brasil desde o impeachment de Dilma, representando um retrocesso em relação aos avanços que foram notórios a partir dos anos 2000, momento mais favorável a difusão de instituições participativas.

Nesse sentido, o atual governo federal tem evidenciado mediante tais medidas seu alinhamento a regimes autoritários e centralizadores. Em resposta a jornalistas, Bolsonaro chegou a justificar que a redução dos conselhos seria para fazer com que seu governo pudesse

“funcionar”, além de que não permitiria que tais espaços continuassem sendo ocupados por indicações de governos anteriores<sup>16</sup>.

Nota-se, portanto, uma situação crítica para o cenário participativo nacional em um contexto de crescentes ataques ao papel das instituições participativas e até criminalização de movimentos sociais. Vê-se que as possibilidades de construção de uma Política Nacional para o fortalecimento da participação foram descartadas com a saída de Dilma do poder e, a partir daí, outros projetos políticos entraram em disputa, acenando com modelos de gestão autoritárias, como no caso do Governo Bolsonaro, com pouca abertura à sociedade civil. Assim, permanece um questionamento não endereçado por este trabalho: tal cenário de crescente autoritarismo poderá estimular uma reorganização de grupos da sociedade civil em favor de formas mais democráticas de gestão, tal como ocorreu durante a ditadura militar? Será possível inaugurar um novo ciclo de difusão de instituições participativas no futuro?

### **2.3 O debate sobre a efetividade do processo participativo: dimensões de análise**

Como apresentado, na gestão petista houve um grande crescimento no número de instituições participativas no Brasil. Todavia, um questionamento permanece: a simples criação de uma série de instituições participativas foi capaz de gerar resultados positivos nas políticas públicas? Dedicaram-se ao desafio de responder tal problemática, os estudos sobre a efetividade das instâncias participativas.

Essa questão é bastante controversa, pois se por um lado, o tema da efetividade das instituições participativas busca a proposição de melhorias e fortalecimento de tais instâncias; por outro, grupos conservadores costumam utilizar o argumento da “efetividade/eficácia” com vistas a extinção de mecanismos de participação. O propósito desta seção é, obviamente, pontuar estudos alinhados à primeira perspectiva, voltada para o aprimoramento da participação institucional.

Após a “primeira geração” de estudos sobre a participação, assim denominada por Silva (2011), que enxergava no processo participativo o potencial de fortalecer a democracia direta, houve uma difusão das experiências participativas no Brasil, com a ascensão do governo Lula. A partir daí, conforme o autor, dá-se início a “segunda geração” de estudos sobre a participação,

---

<sup>16</sup> Cf.: FERNANDES, Talita. Bolsonaro diz que não é possível manter conselho 'que não decide nada' e quer extinção de órgãos. Folha de São Paulo. São Paulo. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/07/bolsonaro-diz-que-nao-e-possivel-manter-conselho-que-nao-decide-nada-e-quer-extincao-de-orgaos.shtml>>. Acesso em: 25 fev. 2020.

quando os estudiosos buscaram qualificar essas diferentes experiências e perceber até que ponto a participação seria capaz de promover determinados efeitos ou resultados. Assim, foi possível perceber a heterogeneidade das instituições participativas e de seus prováveis resultados.

Nesse sentido, um dos efeitos comumente atribuídos é o “potencial redistributivo” dessas experiências, em especial dos Orçamentos Participativos, confrontando a quantidade de recursos alocados em comparação com as características socioeconômicas e urbanas de uma dada cidade/região após a implantação dos OPs. Um dos primeiros estudos dessa natureza foi feito por Marquetti (2003) sobre o OP de Porto Alegre, avaliando o período 1989-2004, tal estudo verificou correlações entre planos de investimentos realizados e o nível de renda das respectivas regiões escolhidas. Para tanto, coletou-se informações sobre o volume de recursos, quantidade e tipo de obras/serviços recebidos pela população de áreas pobres no período. Conforme o autor, houve uma ampliação do acesso a infraestrutura urbana por parte da população mais carente após o OP.

Pires (2003) fez um estudo similar para avaliar o OP de Belo Horizonte, com o diferencial de ter desenvolvido o Índice Qualidade de Vida Urbana (IQVU)<sup>17</sup> para avaliar o nível de infraestrutura dos diferentes bairros ou aglomerações de bairros, denominados de Unidades de Planejamento (UP). Assim, o autor percebeu que, de fato, houve um maior volume de investimentos destinados aos bairros com mais problemas de infraestrutura. Como menciona Pires *et al.* (2011), estudos sobre o potencial redistributivo de OPs se difundiram, analisando diferentes cidades como Belém, Pelotas, São Paulo e também estados, como o Rio Grande do Sul. Vale ainda citar o trabalho de Marquetti, Campos e Pires (2008), que faz análises comparativas dessas experiências em diversas cidades, revelando a heterogeneidade dos resultados conforme os diferentes contextos.

Outros autores buscaram avaliar possíveis resultados gerados por outras instituições participativas, como os conselhos de políticas públicas, especialmente, os de áreas da saúde. Avritzer *et al.* (2005) analisou o Conselho Municipal de Saúde de Belo Horizonte, incluindo dados sobre o funcionamento do conselho, perfis de conselheiros, pautas das reuniões e demandas levantadas e implementadas por cada região da cidade representada no conselho. Conforme esse estudo, as regiões com maior representação no conselho, sendo também as mais carentes, tiveram mais propostas aprovadas referentes à ampliação de serviços de saúde. O

---

<sup>17</sup> Esse índice buscou avaliar aspectos referentes as condições de vida urbana nas diferentes regiões da cidade. Inclui-se no cálculo a acessibilidade aos serviços de mobilidade urbana, incluindo a oferta de equipamentos, a qualidade dos transportes coletivos, da malha ferroviária e o tempo de deslocamento a partir das diferentes regiões. Assim, foi possível traçar disparidades entre as regiões para priorizar os investimentos em infraestrutura urbana para as áreas mais carentes.

estudo feito por Coelho et al. (2010), analisando conselhos de saúde em São Paulo, entre 2000 e 2008, mostrou um crescimento do acesso aos serviços de saúde espalhados pelas 31 regiões da cidade (subprefeituras). Segundo os autores, as regiões que mais utilizam o Sistema Único de Saúde (SUS) também eram as que contavam com conselheiros e organizações sociais mais engajadas no conselho.

Vê-se, então, que tais estudos se assemelham pela tentativa de estabelecer uma relação de causa e efeito entre a implementação de instâncias participativas e determinados resultados, nesse caso, a redistribuição de recursos e serviços públicos para áreas mais vulneráveis. No entanto, nota-se que tal tarefa pode ser bastante problemática, uma vez que outros fatores podem influenciar nas prioridades dos gastos públicos, como contexto de atuação, agenda e perfil ideológico do partido, disponibilidade de recursos, etc.

Nesse sentido, Pires *et. al* (2011) afirma que se em um primeiro momento os estudos sobre efetividade analisavam os possíveis resultados gerados pelas instituições participativas, posteriormente, o foco passou para a efetividade (ou qualidade) do “processo participativo”. Conforme o autor, o olhar para os fatores internos e externos que afetam as instituições participativas poderia revelar a razão dos distintos resultados provenientes dessas experiências.

No âmbito dos estudos sobre efetividade do processo participativo, o autor menciona 5 dimensões principais encontradas na literatura, conforme o quadro 6 a seguir. Tais dimensões, segundo o autor, teriam o potencial de explicar aspectos fundamentais da efetividade das instituições participativas, mesmo de categorias diferentes.

**Quadro 6 - Dimensões da efetividade do processo participativo**

|   |  |
|---|--|
| <b>Inclusão e representatividade:</b>     | Busca avaliar como se dá a distribuição de representantes da Sociedade Civil, normalmente, indivíduos integrantes de seguimentos minoritários, tais como quilombolas, LGBTs, movimentos negros, dentre outros. |
| <b>Desenho institucional:</b>             | Estudo das regras de formação, composição e funcionamento que interferem na efetividade das instâncias participativas.   |
| <b>Contexto e ambiente institucional:</b> | Envolve o estudo de fatores contextuais, políticos e das redes de instituições que limitam ou favorecem o potencial participativo  |
| <b>Atores e estratégias</b>               | Estudo do perfil dos atores, relações de poder e diferentes percepções do papel da participação.   |
| <b>Deliberação:</b>                       | Grau de envolvimento dos atores nas reuniões, quais pautas são incluídas nas discussões e como são feitos os encaminhamentos.  |

**Fonte:** Elaborado pelo autor com base em Pires *et al.* (2011).

Assim, as dimensões assinaladas ajudariam a explicar a dificuldade de comparabilidade entre as distintas experiências participativas, uma vez que seus possíveis resultados sofrem influência direta de cada um desses processos. A seguir, serão apresentados aspectos fundamentais de cada uma dessas dimensões, incluindo possíveis indicadores e exemplos encontrados na literatura.

### 2.3.1 Inclusão e Representatividade

Os estudos que se dedicam sobre a dimensão “Inclusão e Representatividade” das instituições participativas se difundiram em meados dos anos 2000, visando analisar quem são e como atuam os “representantes da sociedade civil” no interior dessas instâncias, sobretudo, os Conselhos Gestores de Políticas Públicas. A utilização dessa dimensão nasce como uma crítica aos que atribuem à “sociedade civil”, de forma superficial, legitimidade para representar os interesses de seguimentos vulneráveis da população. Como pontuam Lavallo, Houtzager e Castello (2006, p. 46) é importante identificar em nome de quem e mediante quais mecanismos de controle se exerce a representação dentro desses espaços de participação.

Essa dimensão busca identificar qual o perfil dos representantes da sociedade civil, no interior das instituições participativas, envolvendo desde características pessoais (como gênero, cor da pele, nível de renda e formação), até as organizações que eles representam e a sua relação com os seguimentos sociais. Embora as instituições participativas cresçam em quantidade, nem sempre conseguem representar a heterogeneidade e complexidade dos atores sociais contemporâneos.

Alencar et al. (2013) avaliaram o perfil dos conselheiros dos Conselhos Gestores Nacionais, incluindo indicadores como *gênero, cor, região de origem e nível de renda*. Os autores concluem que esses espaços têm reproduzido estereótipos excludentes, caracterizados pela predominância de homens brancos originários de regiões econômicas privilegiadas e que possuem renda superior à média populacional. Assim, a falta de representatividade nos conselhos pode comprometer a principal premissa dessas instituições: a democratização do processo decisório nas políticas públicas.

Analogamente, outros estudos avaliaram a representatividade em conselhos municipais. Borba e Lüchmann (2010) avaliaram a representação de conselhos de assistência social de municípios de Santa Catarina com base em parâmetros como: a) o perfil dos representantes; b) os mecanismos de autorização, c) os mecanismos de prestação de contas, e d) a pretensão de legitimidade dos representantes nestes espaços. Conforme os resultados das entrevistas e dados

coletados, as autoras concluíram que a qualidade do processo representativo depende, dentre outros fatores, da própria trajetória política dos atores das organizações sociais. Conselheiros de organizações de caráter corporativista, sem histórico de mobilização política ou associativa, demonstraram um maior nível de desvinculação com seus respectivos seguimentos, por vezes, afirmando que “representavam a si mesmos”, uma vez que desconheciam as demandas dos grupos que representavam.

### 2.3.2 Desenho institucional

Essa dimensão tem sido uma das mais utilizadas pelos estudiosos da efetividade do processo participativo, posto que ela é capaz de fornecer uma visão aprofundada da estrutura interna dessas instituições, revelando detalhes do seu funcionamento que podem explicar a diferença entre os possíveis resultados dessas experiências. Em síntese, a dimensão “desenho institucional” permite avaliar aspectos normativos que definem a composição dessas instâncias, seu grau de institucionalização, representação e democratização, mediante análises documentais, como os Regimentos Internos (RIs) e estatutos de criação. Como pontua Fung e Wright (2003) a escolha do desenho institucional impacta diretamente na atuação das instituições participativas, logo podem ser características que limitem ou fomentem o processo participativo.

Avritzer (2008), com base na análise de distintas instituições participativas, pontua que na história da participação brasileira podem ser encontrados 3 exemplos de desenhos institucionais: “desenhos de baixo pra cima”, caracterizados pelas experiências exitosas de Orçamentos Participativos, com grande engajamento da sociedade civil no processo deliberativo. Em seguida, há os modelos de “partilha de poder”, que podem ser representados pelos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, que possuem paridade entre sociedade civil e poder público e são normalmente constituídos por determinação do próprio Estado (leis, decretos, políticas públicas). Por fim, nos “desenhos de ratificação”, exemplificados pelos Planos Diretores Municipais, a sociedade civil não participa ativamente do processo decisório, tendo o dever de apenas referendá-lo publicamente.

Cortes (2011), analogamente, faz um estudo comparando o desenho institucional de diversas instituições participativas em nível municipal, como conselhos, orçamentos participativos (OP), ouvidorias e conferências. Assim, buscou identificar diferenças entre tais instâncias, incluindo modalidade de participação (direta/indireta), grau de institucionalização, nível de participação e frequência. Foi visto, por exemplo, que as conferências municipais

possuem caráter eventual, com encontros esporádicos sem grande formalização, muitas vezes sequer produzindo relatórios com os encaminhamentos das discussões. Em contrapartida, reuniões dos Conselhos de políticas públicas e as plenárias dos Orçamentos Participativos possuem periodicidade definida e maior grau de formalização. Quanto ao modelo de participação, a autora pontua que os OPs incluem mecanismos de participação direta e indireta, enquanto os conselhos são formados unicamente por representantes de organizações sociais e seguimentos.

Contudo, compreende-se que além das diferenças entre modelos e desenhos de instituições participativas, também pode haver variações importantes de funcionamento, formalização e organização, mesmo comparando instituições de um mesmo tipo.

Existem alguns parâmetros possíveis de serem utilizados pelos pesquisadores para a análise do desenho institucional de uma instituição participativa. Conforme Faria e Ribeiro (2011), para análise dos conselhos de políticas públicas, têm-se utilizado diversas informações, como quem pode participar, quem tem direito a voto, os principais eixos temáticos debatidos, o processo geral de seleção de membros, frequência de reuniões, estrutura organizacional, etc. Por meio dessas e outras informações, é possível perceber algumas variáveis como: i) **Grau de institucionalização**: que representa o quão estruturado e consolidado é o conselho; ii) **Potencial inclusivo e democratizante**: busca identificar o nível de pluralidade, representatividade e participação no interior dessas instâncias, podendo revelar concentração de poder e posturas arbitrárias; iii) **Representação**: revela informações sobre regras para distribuição de cadeiras. Quanto menos restrições existirem, maior o potencial de representação nas instituições participativas.

**Quadro 7 - Análise da dimensão desenho institucional**

| Variáveis   | Indicadores        | Índices   |
|---|--------------------|---|
| <p><b>Grau de Institucionalização</b></p> <p>Medido através de informações a respeito da estrutura organizacional, da capacidade administrativa da instituição e critérios de funcionamento</p> | <p>Formalidade</p> | <p>*Tempo de existência dessas instituições;</p> <p>*Existência de uma estrutura organizacional (mesa diretora, secretaria executiva, câmaras técnicas e temáticas)</p> <p>*Frequência de reuniões obrigatórias</p> <p>*Regras para exclusão de membros</p> |



|   |  |  |
|---|--|--|
| <p><b>Potencial inclusivo e democratizante</b></p> <p>Medido através de regras que garantam pluralidade de atores na elaboração dos regimentos, pautas e na tomada de decisão, bem como, alternância de poder por seguimento.</p> | <p>Composição, pluralidade e proporcionalidade</p> | <p>*Distribuição e proporcionalidade entre os segmentos sociais e do governo;</p> <p>*Critérios/normas para presidir os conselhos e seus núcleos diretivos;</p> <p>*Regras para definição presidência</p> <p>*Poderes da presidência</p> |
|   | <p>Processo decisório</p>                          | <p>*Quem elabora as pautas para votação</p> <p>*Como as pautas podem ser alteradas</p> <p>*Quem pode propor alterações aos Regimentos</p>  |
|   | <p>Capacitações</p>                                | <p>*Presença de comissões ou câmaras técnicas</p> <p>*Previsão de conferências para troca de informação com outros atores</p>  |
| <p><b>Grau de representação</b></p>   | <p>Regras para representação</p>                   | <p>*Definição das entidades que têm assento nas instituições</p> <p>*Número de cadeiras destinadas</p> <p>*Como ocorrem tais definições</p>  |

**Fonte:** Elaborado pelo autor com base em Faria e Ribeiro (2011).

Com base nas variáveis e indicadores acima descritos, Silva (2018) avaliou o desenho institucional de conselhos de saúde, assistência social e dos direitos da criança e adolescente em 59 municípios de pequeno e médio porte brasileiros. O objetivo dos autores era avaliar se o porte da cidade ou o tipo de área temática exerce alguma influência no nível de organização dos conselhos. Os resultados indicaram que o porte do município tem maior relevância para explicar o nível de precarização dos desenhos institucionais dos conselhos, sendo esses mais precários em municípios menores. No entanto, segundo o autor, não foi possível perceber influência da área temática na variação dos desenhos institucionais estudados.

Desse modo, diversos estudos se propuseram a analisar o desenho institucional dos conselhos de políticas públicas dos mais variados níveis e áreas temáticas. Assim, foi possível observar uma série de limitações inerentes aos conselhos de políticas públicas que podem afetar na sua maior ou menor efetividade, a saber: ausência de atores governamentais (prefeitos, secretários municipais e estaduais); burocratização; falta de capacitação técnica dos atores;

poucos recursos financeiros; baixa participação e conflitos entre atores da sociedade civil; etc. (LÜCHMANN, 2008; GOHN, 2001b; BRASIL et al., 2013; PIRAUX, CANIELO, 2016).

No entanto, é importante ressaltar que o desenho institucional é fortemente influenciado por uma série de fatores relacionados ao contexto em que atuam essas instituições (CORTES, 2011; FARIA; RIBEIRO, 2011; FUNG; WRIGHT, 2003). A seguir, será falado mais a respeito dessa outra dimensão.

### 2.3.3 Contexto e ambiente institucional

Como mencionado, muitas das características das instituições participativas (IPs), incluindo fatores que podem influenciar diretamente em sua efetividade, podem ser compreendidos mediante a análise da dimensão contextual e política em que tais instituições se inserem. Conforme Pires *et al.* (2011), trata-se de um movimento duplo, já que as instituições participativas são influenciadas e limitadas pelos seus contextos institucionais e sociais, mas ao mesmo tempo também podem impactar tais contextos e no direcionamento de políticas públicas. Por meio dessa análise, as IPs deixam de ser vistas exclusivamente como incentivadoras da democracia, e são consideradas como mais uma arena política em meio a diversas outras em uma relação tanto consensual, quanto conflituosa.

Para se analisar a **variável contextual**, normalmente são coletadas informações relacionadas às condições financeiras e administrativas locais, o nível de associativismo na região, os setores de políticas públicas que essas instâncias são vinculadas, dentre outras. (FARIA; RIBEIRO, 2011; MARQUETTI, 2003).

Já como **variável Política**, Avritzer (2009) menciona a “constelação de forças sociais” que se relacionam com as instituições participativas. Assim, é de grande importância compreender o arcabouço institucional, a tradição política e ideológica dos governos locais, a cultura política e forças sociais presentes na região em que se insere tais instâncias (CORTES, 2011).

No âmbito da dimensão contextual e institucional, Wampler (2011) cita algumas etapas fundamentais a serem consideradas. A primeira seria identificar como está estruturada a sociedade civil no âmbito de atuação das IPs. Para o autor, se houver poucas organizações atuantes em uma dada área de política pública, menor será a pressão aos agentes de estado, conseqüentemente, menor efetividade dessas instâncias. Semelhantemente, deve-se perceber qual a relação nutrida entre essas organizações e os atores governamentais e privados da região, a fim de revelar possíveis posturas clientelistas. O autor reforça a importância das instituições

participativas em nível local, responsáveis por intermediar as demandas entre os grupos sociais e a burocracia do estado.

A segunda etapa mencionada, é a identificação de uma possível transversalidade de pautas entre instituições participativas que atuam em áreas similares e qual esforço é feito para a integração dessas instâncias. Como afirmam Pires e Vaz (2014), esse é um dos grandes desafios para as IPs no Brasil: não raro há definição de agendas diferentes ou até contraditórias entre processos participativos de uma mesma área, o que acaba comprometendo a transversalidade dos debates.

Em terceiro lugar, Wampler (2011) ressalta a necessidade de se avaliar os interesses políticos/ideológicos dos atores governamentais (prefeitos, governadores, funcionários públicos) que podem favorecer ou minar as possibilidades de atuação das IPs. O quadro 8, sintetiza essas e outras informações:

**Quadro 8 - Análise do Contexto e Ambiente Institucional das IPS**

| <b>Etapas</b>   | <b>Formas de análise</b>   |
|---|--|
| Mapear a configuração da sociedade civil na área da política pública específica (saúde, educação, assistência social, etc.) | Identificar a quantidade, tipo de organizações sociais existentes e seu engajamento em relação às IPs;<br>Identificar o tipo de relação das organizações sociais com atores políticos da região (ex: clientelismo) |
| Identificar a Integração entre instituições participativas de uma mesma área.   | Exergar se existe relação de proximidade entre instituições participativas de um mesmo setor<br>Como a instituição em questão atua em outras arenas políticas (conselheiros que fazem parte de outras IPs).        |
| Identificar os interesses políticos/ideológicos dos atores governamentais   | Identificar se a agenda/projeto político dos governos é favorável ou não à participação.<br>Identificar se é prestado apoio administrativo às instituições participativas  |

**Fonte:** Elaborado com base em Wampler (2011).

#### 2.3.4 Atores e estratégias

Essa dimensão oferece informações complementares a respeito da trajetória dos atores sociais, governamentais ou privados que atuam nas instituições participativas, a fim de se compreender traços que revelem a sua predisposição ou não à participação, bem como, fatores que influenciem no funcionamento das próprias instituições participativas conforme suas perspectivas. Diferente da dimensão Inclusão e Representatividade (seção 2.3.1), não se busca

analisar a legitimidade da representação desses atores dentro das instituições participativas, mas tão somente compreender como suas trajetórias, perspectivas e desafios vivenciados ajudam a explicar a efetividade das instituições participativas.

Assim, avalia-se informações relativas ao perfil e formas de atuação dos atores, incluindo: suas origens, identidades, conflitos, recursos, nível do conhecimento técnico que possuem, e bases sociais das quais emergem e se reportam. Associada à dimensão contextual, é possível enxergar como atuam tais personagens em diferentes arenas políticas (PIRES *et al.*, 2011).

Alguns estudos nessa linha focam na trajetória e repertórios de ação de atores da sociedade civil, numa busca por compreender os pontos de vista, dinâmicas de mobilização e organização de tais atores sociais. Pires (2014) denomina essa linha de estudos de “perspectiva associativa da participação”.

No entanto, o autor defende uma “Perspectiva Estatal da Participação”, com o pressuposto de que as distintas percepções dos burocratas (suas trajetórias e lugar de fala) quanto à importância do processo participativo, podem ajudar a compreender os diferentes níveis de efetividade das instituições participativas. Estudos como os de Avritzer (2009) buscaram analisar a variável “Vontade Política”, o que torna os atores governamentais favoráveis a incluir certas demandas da sociedade por meio de políticas públicas.

A pesquisa de Pires e Vaz (2014) mostrou que burocratas que tinham um histórico de participação em uma ou mais instituições participativas tinham maior proximidade com a afirmação “concordo que as instancias de participação tenham papel decisivo na formulação, gestão e controle de políticas públicas no Brasil”. Já os que nunca tinham participado ou se envolvido tinham maior proximidade com as opiniões “discordo” ou “não concordo nem discordo”. Para o desenvolvimento da pesquisa também foram coletadas informações relativas à área de formação, percurso profissional, envolvimento com instituições participativas, associações ou movimentos sociais e atividades de mobilização política.

Pires e Abers (2014) mostraram como os processos participativos são percebidos de forma diferentes pelos gestores, muitas vezes, destoando dos objetivos formais dessas instâncias e das perspectivas de atores sociais. Viu-se que na percepção dos gestores responsáveis pelos Planos Plurianuais nacionais (2004-2008), as *conferências* tinham papel de garantir “transparência e legitimidade”, enquanto pra alguns atores sociais, esses mecanismos deviam ajudar na “definição de rumos e diretrizes para as políticas públicas setoriais”. Semelhantemente, para alguns, o papel dos conselhos se restringia ao “controle e fiscalização”,

embora tais instâncias conforme seus regimentos, também tenham a função de auxiliar no planejamento de políticas públicas.

Portanto, analisar as diferentes perspectivas dos atores diretamente envolvidos com as instâncias participativas, parece ser mais uma possibilidade para que se compreenda as diferenças entre as expectativas de atuação dessas instâncias e o que ocorre na prática, fornecendo insumos para a compreensão da efetividade das IPs no Brasil.

### 2.3.5 Deliberação

Por fim, têm-se a dimensão “Deliberação”, que visa conhecer aspectos referentes a dinâmica deliberativa das instituições participativas. Segundo Cunha et al. (2011, p. 303), a deliberação pode ser definida como “um processo comunicativo de formação da opinião e da vontade pública que precede a decisão”, podendo pressupor conflitos entre os atores envolvidos.

O pressuposto é de que quanto mais organizado for o processo deliberativo no interior das instâncias, seria possível não só incluir mais cidadãos nas discussões, quanto produzir encaminhamentos que direcionem as ações dos atores públicos em prol das políticas deliberadas. (FARIA; RIBEIRO, 2011).

Como afirma Pires *et al.* (2011), estudar processo deliberativo é importante, uma vez que envolve variáveis relacionadas ao grau de envolvimento/comprometimento dos atores com os temas de pauta e o acompanhamento das ações visando sua concretização. Segundo Cunha (2007), essa dimensão pode ser notada ao se analisar a estrutura do processo decisório dentro das instituições participativas, incluindo os procedimentos adotados, a pluralidade de composição, os temas sugeridos e a transparência nas decisões.

Nesse sentido, Cunha et. al (2011, p. 298) propõem uma análise multidimensional dos conselhos de políticas públicas, avaliando dimensões como desenho institucional, fatores exógenos e dinâmica deliberativa. As autoras ressaltam o desafio de mensurar a “qualidade” da deliberação, tendo em vista a dificuldade de se estabelecer uma relação de causa e efeito que ateste que certas características do processo deliberativo produzem determinados resultados.

No entanto, com base na literatura especializada, as autoras desenvolveram uma proposta de análise do processo deliberativo para conselhos de políticas públicas, podendo ser aplicado em outras instituições com desenho similar. Conforme as autoras, a presença ou ausência das variáveis a seguir poderiam atestar o quão efetivo é o processo deliberativo de uma dada instituição participativa, a saber: *i) debates face a face; ii) igualdade na apresentação de razões; iii) ausência de coerção; iv) interatividade e reciprocidade de discurso; v)*

*discordância entre os participantes; vi) publicidade; vii) informação ampliada sobre os assuntos; e viii) conclusividade* – que diz respeito a decisões de cunho abrangente direcionadas ao grupo.

Como aspecto metodológico, foi realizada a análise documental (atas de reuniões), devido a proposta da pesquisa ser uma análise comparativa de conselhos municipais de várias regiões brasileiras. Assim, buscou-se enxergar nos discursos dos atores presentes nas reuniões a presença ou ausência das variáveis mencionadas, utilizando-se o processo de categorização e codificação por meio de um software de análise qualitativa.

Percebe-se, assim, o esforço presente na literatura sobre a efetividade do processo participativo em produzir modelos de análise e variáveis capazes de revelar aspectos das instituições participativas que sejam capazes de mostrar as diferenças em termos de resultados dessas instâncias. Nota-se que algumas dimensões possibilitam variáveis e indicadores mais delimitados (como desenho institucional), enquanto outras ainda carecem de metodologias consolidadas, como a dimensão inclusão e representatividade, contexto e ambiente institucional, dentre outras.

É importante ressaltar que não há um consenso na literatura acerca de quais as dimensões são mais importantes de serem analisadas, variando conforme o objetivo da pesquisa, o tipo de instituição participativa e o interesse do pesquisador. Para Coelho (2011, p. 280), “[...] o êxito dos mecanismos participativos depende da combinação dos seguintes fatores: gestores públicos comprometidos, cidadãos mobilizados e procedimentos organizacionais inovadores”. Para Avritzer (2008) as diferenças de efetividade entre as instâncias participativas podem ser identificadas com base na proposição do desenho institucional, organização da sociedade civil na área em questão e a vontade política do governo em relação ao próprio processo participativo. Dessa forma, percebe-se a importância de variáveis e dimensões interligadas para apoiar a análise acerca das instituições participativas.

O capítulo 3, a seguir, dá prosseguimento a trajetória das instituições participativas brasileiras, centrando-se em uma instância em particular, os Colegiados de Desenvolvimento Territorial (CODETERs), sendo o foco do presente trabalho. Tais instâncias são frutos da política territorial adotada pelo estado brasileiro – também a partir da chegada de Lula à presidência – com o intuito de endereçar a pobreza no campo e apoiar segmentos vulneráveis, como agricultores familiares, povos tradicionais, pescadores e outros grupos que sempre estiveram à margem do processo de desenvolvimento nacional.

Desse modo, as dimensões do processo participativo apresentadas, foram fundamentais para a formação da grade analítica do trabalho, presente na seção 4.2 (p. 88), que adapta as

variáveis e indicadores das dimensões Desenho Institucional (FARIA; RIBEIRO, 2011) e Atores e Estratégias (PIRES *et al.*, 2011; PIRES, 2014) para o contexto de análise do Colegiado de Desenvolvimento Territorial Metropolitano de Salvador (CODETER – TMS).

### 3 POLITICA TERRITORIAL: CONTEXTO BRASILEIRO E BAIANO

O presente capítulo tem por objetivo descrever a trajetória da política de desenvolvimento territorial primeiramente no contexto brasileiro e, em seguida, direcionando o foco ao estado da Bahia, com ênfase na criação das institucionalidades referentes a tal política, como os Colegiados de Desenvolvimento Territorial (CODETERs).

Em síntese, a política de desenvolvimento territorial surge no contexto brasileiro a partir dos anos 2000, por meio da criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), com o pressuposto de combater a pobreza, sobretudo, no meio rural, bem como, fomentar a agricultura familiar. Além disso, a abordagem territorial surge com a pretensão de superar a dualidade cidade/campo fruto de projetos de desenvolvimento que beneficiavam somente as regiões urbanas de maior potencial econômico, e quando pensavam na dimensão rural, a reduziam ao agronegócio. Desse modo, a abordagem territorial foi pensada como um projeto de desenvolvimento que integraria múltiplos atores governamentais, do setor privado e da sociedade civil, em âmbito intermunicipal, para pensar de forma conjunta o desenvolvimento do território.

Nesse sentido, na primeira parte deste capítulo são apresentados aspectos originários da política territorial brasileira, pontuando a criação dos principais programas voltados ao fornecimento de recursos para o âmbito rural nacional. Assim, é mencionada a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) e a busca pela definição dos territórios brasileiros. Em seguida, é tratado da criação dos Colegiados de Desenvolvimento Territorial, instituições participativas responsáveis pela gestão social dos territórios, conforme a definição da SDT.

Na parte final deste capítulo, o foco é direcionado para a abordagem territorial na Bahia. Primeiramente, pontua-se o contexto político do estado que foi marcado pelo “carlismo”, elite política centrada na figura de Antônio Carlos Magalhães (ACM) que ocupou diversos cargos institucionais importantes. Apresenta-se, também, uma síntese das divisões regionais e administrativas anteriores do estado, baseadas em perspectivas diferentes da abordagem territorial. Finalmente, mostra-se a adoção da política territorial no contexto baiano, pontuando o processo de definição dos 27 Territórios de Identidade e suas institucionalidades, a partir do governo de Jaques Wagner (PT) em 2007.



### 3.1 Origens da Política Territorial no Brasil: PRONAF e PRONAT

Como é sabido, o Brasil tem diversos problemas associados à pobreza e à precariedade das relações no campo<sup>18</sup>; fruto, dentre outros fatores, de sua herança colonial e escravocrata, caracterizada por oligarquias agrárias detentoras de grandes latifúndios. Sendo assim, muitos grupos sociais ficaram à margem do processo de desenvolvimento do país, que privilegiou os grandes centros urbanos. Dentre os seguimentos sociais historicamente marginalizados podem ser citados as populações ribeirinhas, os agricultores familiares, os povos e comunidades tradicionais, dentre outros.

Surgiu em 1995 uma das primeiras propostas federais para combater a pobreza no campo. Tratava-se do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) com a linha “Infraestrutura e Serviços”, objetivando promover um maior desenvolvimento rural por meio do estímulo à diversificação da produção e criação de redes de consumo interno com foco na agricultura familiar. Seriam repassados, em média, 150 mil reais anuais a municípios carentes, durante 4 anos. A aplicação dos recursos seria planejada pelos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), junto às prefeituras municipais (LEITE; WESZ JÚNIOR, 2012).

Como parte dessa estratégia, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) em 1999, com as seguintes funções primordiais (BRASIL, 2009):

- Realizar a reforma agrária;
- Promover o desenvolvimento sustentável no âmbito rural, mediante estímulo a agricultura familiar, e;
- Identificar, reconhecer, delimitar, demarcar e titular terras ocupadas por remanescentes de quilombolas.

Dessa forma, percebe-se que a criação do PRONAF/MDA ampliou a noção de desenvolvimento rural para além das atividades produtivas de grande escala, como o cultivo de soja ou a agropecuária. O foco era incentivar as famílias de agricultores familiares, as

---

<sup>18</sup> Conforme pesquisa do IBGE de dezembro de 2017, cerca de 54,8 milhões de brasileiros (26,5% da população) vivem em condição de pobreza de acordo com a linha estabelecida pelo Banco Mundial, com renda familiar mensal inferior a US\$ 5,5. Os que vivem em extrema pobreza (renda inferior US\$ 1,90 por dia) eram 15,2 milhões de pessoas em 2017. O Nordeste é a região com mais pessoas em situação de pobreza (44,8%), sobretudo, nos municípios do interior e áreas rurais. C.f: RENAÚ, P. *Pobreza aumenta e atinge 54,8 milhões de pessoas em 2017*. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/23299-pobreza-aumenta-e-atinge-54-8-milhoes-de-pessoas-em-2017>>. Acesso em 29 dez. 2020.

comunidades de assentados que lutavam pela reforma agrária e outros grupos minoritários que buscavam uma distribuição de terras mais justa no campo.

Considerando todas as linhas de atuação do PRONAF, que englobam tanto o fornecimento de infraestrutura para a produção, como crédito para vários seguimentos rurais, é possível afirmar que este se trata do programa nacional com maior abrangência e quantidade de recursos aplicados na agricultura. Para citar um exemplo, o Plano Safra da Agricultura Familiar (2014-2015) atingiu o valor expressivo de R\$ 24,1 bilhões. No entanto, existem discussões pertinentes sobre a maior oferta de recursos para regiões brasileiras privilegiadas, como Sul e Sudeste, que utilizam de insumos modernos e concentram-se no cultivo de milho e soja (GRISA; SCHNEIDER, 2014).

Além disso, foram identificados vários problemas durante a vigência do PRONAF Infraestrutura e Serviços (1990-2002)<sup>19</sup>, que prejudicaram a execução do programa. As prefeituras acabaram centralizando a gestão dos repasses federais e subordinadas a práticas clientelistas que beneficiavam as oligarquias locais. Semelhantemente, com frequência muitos problemas municipais envolviam uma série de cidades vizinhas, necessitando de uma escala mais abrangente de planejamento, o que colocou em questão a escolha da unidade municipal como foco da aplicação dos recursos (LEITE; WESZ JUNIOR, 2012).

Nesse contexto, as discussões internacionais e nacionais sobre uma valorização da abordagem territorial das relações sociais, culturais e econômicas baseadas na experiência europeia<sup>20</sup>, motivaram a entrada da abordagem territorial na agenda política brasileira após a chegada de Lula à presidência (FAVARETO, 2010; ZIMMERMANN, 2013). A essência desse novo recorte era promover políticas integradas que visassem responder às desigualdades em nível territorial, isto é, mediante a articulação de atores e instituições supra municipais, dando maior destaque a lideranças locais e à sociedade civil (CARGNIN, 2007).

---

<sup>19</sup> Apesar da extinção da linha Infraestrutura e Serviços do PRONAF, o programa continua com outras linhas com foco no fornecimento de crédito rural.

<sup>20</sup> Conforme Ghesti e Silva (2016), a abordagem territorial brasileira teve como referência o programa Leader que vigorou na Europa entre 1991 e 2006. As principais características do programa são:

- Adoção de uma abordagem *bottom-up*, isto é, uma visão de desenvolvimento a partir do local, buscando valorizar os atores da região.
- Desenvolvimento da estratégia territorial, mediante uma abordagem integrada e multisetorial;
- Valorização das identidades locais
- Construção de parcerias horizontais locais e público-privadas;
- Formação de redes
- Descentralização da gestão dos recursos

Para mais informações ver: GHESTI; SILVA. A Abordagem territorial do Programa Leader na Europa e sua transferência institucional ao contexto latino-americano: uma análise crítica. Boletim Regional, Urbano e Ambiental (BRU): n. 14, jun. 2016. Disponível em: <<https://tinyurl.com/y6buejg8>>. Acesso em: 21 oct. 2020.

Nesse sentido, em 2003, no início do governo Lula, cria-se o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT), com o pressuposto de corrigir as falhas cometidas pelo PRONAF (1995), sendo assim descontinuada a linha Infraestrutura e Serviços do antigo programa<sup>21</sup>. Portanto, o PRONAT seria o ponto de partida da adoção da abordagem territorial no contexto brasileiro, responsável por diminuir a influência das prefeituras nos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), que acabavam desvirtuando os recursos federais destinados a agricultura familiar. Desse modo, os Colegiados de Desenvolvimento Territorial, instâncias participativas supra municipais, ficariam encarregados de propor projetos e iniciativas de escopo territorial para a aplicação dos recursos federais.

Para Leite e Wezz Junior (2012), a criação da unidade territorial e da figura dos colegiados territoriais, com 2/3 da sociedade civil, representa uma inovação institucional de grande relevância em comparação com o programa anterior, cujos conselhos gestores eram paritários e atuavam na escala municipal.<sup>22</sup>

Os recursos a serem repassados aos territórios através do PRONAT seriam distribuídos com base em algumas linhas de ação criadas em paralelo com a identificação dos territórios. Dentre as principais linhas de ação do programa, têm-se (LEITE; WEZZ JUNIOR, 2012):

- Apoio aos projetos de infraestrutura e serviços em Territórios Rurais (Proinf);
- Capacitação de Agentes de Desenvolvimento;
- Assistência Financeira Mediante Emendas Parlamentares;
- Projeto Dom Helder Câmara (PDHC) – Desenvolvimento Sustentável para os Assentamentos da Reforma Agrária no Semiárido do Nordeste;
- Elaboração de Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS);
- Gestão Administrativa do Programa;
- Apoio à Gestão do PTDRS;
- Fomento aos Empreendimentos Associativos e Assentamentos da Reforma Agrária;
- Fortalecimento e Valorização de Iniciativas Territoriais de Manejo e Uso Sustentável da Agrobiodiversidade.

---

<sup>21</sup> Apesar disso, o PRONAF continua em vigor, mediante a oferta de diversas linhas de crédito e subprogramas para diversos segmentos do campo, tais como: PRONAF Agroindústria, Pronaf Mulher, Pronaf Agroecologia, Pronaf Mais Alimentos, dentre outros. Ver: BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO (BNDS). PRONAF – Programa Nacional de Desenvolvimento da Agricultura Familiar. Disponível em: <<https://tinyurl.com/y3gy8cxx>>. Acesso em: 06 out. 2020.

<sup>22</sup> A seção 3.2 desta dissertação tratará com mais detalhes das atribuições e estrutura dos Colegiados Territoriais - CODETERS.

Assim, o compromisso inicial da política territorial, por meio do PRONAT, estava fortemente ligado ao fomento a agricultura familiar e assistência às famílias assentadas que lutavam pela reforma agrária (SANTOS, 2014).

Uma vez tendo sido desenhada a política de desenvolvimento territorial e confirmadas as primeiras linhas de atuação, era necessário a identificação dos territórios brasileiros que seriam beneficiados pelo PRONAT.

Em 2004, criou-se a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT)<sup>23</sup> pelo Decreto nº 5.033/2004, com o intuito de facilitar a operacionalidade da política territorial, subordinada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Tratava-se de um momento inédito, a criação de uma secretaria nacional, que visava atender aos interesses de grupos historicamente à margem da sociedade, dentre os quais, destacam-se, artesãos, indígenas, quilombolas, pescadores, agricultores familiares, etc. (SILVA, 2017). Além disso, conforme afirma Rocha (2010), a secretaria buscava estimular o fortalecimento de atores sociais locais e estruturas institucionais nos territórios, afim de gerar integração entre políticas públicas e promover a autogestão.

Segundo Perafán (2007), a SDT buscou inicialmente legitimar a importância da abordagem territorial para o desenvolvimento nacional. Nesse sentido, a autora pontua quatro argumentos que serviram como base para a adoção da política: a) primeiramente, têm-se o fato de muitos municípios rurais brasileiros desenvolverem atividades não ligadas a agropecuária; b) segundo, seria minimizar as disparidades socioeconômicas entre as regiões brasileiras; c) em terceiro lugar, havia a necessidade de reconhecer o impacto da agricultura familiar no cenário produtivo brasileiro, e, ao mesmo tempo, a sua exclusão do processo de desenvolvimento nacional; d) por fim, a escala estadual (*macro*) e municipal (*micro*) não conseguiam resolver problemas estruturantes situados entre essas duas extremidades, isto é, no nível *meso*. Por isso, segundo a secretaria, a abordagem territorial seria, em tese, mais propensa a incluir as particularidades locais.

Conforme os documentos oficiais do MDA/SDT (BRASIL, 2005), o recorte territorial vai além de uma simples divisão geográfica pautada em características naturais, de infraestrutura ou econômicas. O território compreenderia, portanto, um tecido social carregado

---

<sup>23</sup> Em maio de 2016, Michel Temer transferiu a Secretaria de Desenvolvimento Territorial e outras pastas ligadas à Agricultura Familiar para serem administradas pela Casa Civil, ocupada por Eliseu Padilha (PMDB), vinculado a grupos ruralistas. Em 2019, com a chegada de Bolsonaro, a SDT teve seu status reduzido e suas atribuições transferidas para o Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), demonstrando a falta de prioridade do atual governo para as políticas de apoio à agricultura familiar. Cf: INSTITUTO DE ECONOMIA AGRÍCOLA. *Primeiras medidas do atual governo federal em 2019 e possíveis impactos na agricultura*. Disponível em: <<http://www.iea.sp.gov.br/ftp/iea/AIA/AIA-06-2019.pdf>>. Acesso em: 29 dez. 2020.

de *relações sócio-políticas e históricas* que lhe forneceriam elementos *identitários* ou de coesão social. Daí a expressão “Territórios de Identidade” que passou a ser utilizada nos documentos oficiais da secretaria em 2007. Como lembra Echeverri (2009), identidade engloba os traços característicos de uma coletividade ligada a um dado espaço, que passam a representar a essência do território.

Essa definição de território recebe grande influência de Milton Santos, um dos maiores geógrafos brasileiros, que o definiu como um conjunto de interações naturais e sociais, permeadas de elementos simbólicos ou culturais, expandindo assim a compreensão do conceito para além de uma dimensão física (SANTOS, 1986).

A proposta da SDT buscou dar protagonismo aos atores sociais locais presentes nos territórios que se encarregariam da gestão dos recursos fornecidos por ela para as políticas territoriais. A gestão incluiria desde o planejamento e tomada de decisão, até a distribuição e também o controle dos repasses realizados pelos programas federais (SANTOS, 2014).

No relatório publicado em 2003, o MDA/SDT empreendeu esforços para estabelecer critérios de identificação dos “Territórios Rurais” no Brasil. O primeiro passo foi a tipificação das microrregiões homogêneas<sup>24</sup>, que poderiam ser caracterizadas como urbanas, intermediárias ou rurais. Assim, foram definidas 448 microrregiões Rurais no país (BRASIL, 2003). Os critérios para essa tipificação são mostrados no quadro 9, a seguir.

**Quadro 9 - Tipificação das Microrregiões Homogêneas para definir os Territórios Rurais**

| <b>População média</b> | <b>Densidade demográfica</b> | <b>Tipologia</b> |
|------------------------|------------------------------|------------------|
| Maior que 50.000       | Maior que 80/km <sup>2</sup> | Urbana           |
| Maior que 50.000       | Menor que 80/km <sup>2</sup> | Intermediária    |
| Menor que 50.000       | Maior que 80/km <sup>2</sup> | Intermediária    |
| Menor que 50.000       | Menor que 80/km <sup>2</sup> | Rural            |

**Fonte:** BRASIL (2003); DIAS (2017).

Em seguida, a SDT buscou identificar dentre as 448 Microrregiões Rurais quais deveriam ser atendidas pela política territorial, com base nos seguintes aspectos: i) o número de famílias assentadas/acampadas; ii) o índice de Desenvolvimento Humano (IDH) médio das microrregiões; iii) o número de municípios beneficiados por programas federais (como o Programa Pronaf Infraestrutura e Serviços Municipais), e; iv) a quantidade de zonas rurais que

<sup>24</sup> Tratavam-se de municípios integrantes de mesorregiões dotadas de especificidades, como a presença de elementos naturais, relações sociais ou econômicas particulares. A identificação das microrregiões também considerava a existência de relações de produção, distribuição, troca e consumo local. Todavia, essas microrregiões não deviam ser consideradas autônomas ou separadas do nível do Estado. (GUIMARÃES, 2013).

possuíam até 4 módulos fiscais. O objetivo era atender, no máximo, 5 territórios por estado, devido aos limites orçamentários existentes. Por fim, técnicos da SDT foram aos diferentes estados para verificar quais dos territórios identificados tinham condições institucionais favoráveis e coesão social suficiente para aderirem a perspectiva territorial de desenvolvimento (DIAS, 2017).

Segundo os últimos dados fornecidos pelo MDA, antes da sua extinção em 2016<sup>25</sup>, a identificação de territórios abrangeu cerca de 3.653 municípios, o que equivale a 65% do território brasileiro, abarcando quase 23 milhões de pessoas vivendo em regiões rurais, das quais a maioria é envolvida com a agricultura familiar. Os estados com o maior número de territórios são Bahia (27 territórios), Rio Grande do Sul (18 territórios) e Paraíba (15 territórios).

O quadro 10, a seguir, apresenta a comparação entre os estados brasileiros conforme o total de territórios rurais identificados pela política territorial.

**Quadro 10 - Quantidade de territórios por estado brasileiro**

| <b>Estados Brasileiros</b> | <b>Número de territórios</b> |
|----------------------------|------------------------------|
| BA                         | 27                           |
| RS                         | 18                           |
| PB                         | 15                           |
| MG                         | 13                           |
| CE                         | 12                           |
| GO; PR; PI; SC             | 11                           |
| MA; PA; PE                 | 10                           |
| RN                         | 9                            |
| AL; MS                     | 8                            |
| ue?                        | 7                            |
| SP                         | 6                            |
| AC; AP; RR; SE             | 4                            |
| RJ                         | 3                            |
| DF                         | 1                            |

**Fonte:** Adaptado pelo autor com base em Brasil (2016)

Conforme Cargnin (2007), embora seja um avanço o estabelecimento da escala territorial, por meio do reconhecimento de territórios, muitos gestores ainda possuem dificuldade em planejar e implementar políticas públicas adequadas a esse novo recorte, permanecendo com propostas setoriais. Assim, o grande desafio é evitar que tal abordagem se

<sup>25</sup> O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) foi extinto em 2016, após Temer assumir a presidência da República, mediante a medida provisória nº 726 de 12 de maio de 2016. A justificativa foi atender ao ajuste fiscal, reduzindo gastos públicos.

transforme tão somente em mais uma divisão analítica e seja, de fato, capaz de incluir demandas sociais de escopo territorial.

Nesse sentido, a seguir, será falado do papel dos Colegiados de Desenvolvimento Territorial (CODETERs) em auxiliar na gestão da política territorial.

### **3.2 Os Colegiados de Desenvolvimento Territorial e suas atribuições**

Como mencionado, após a identificação dos territórios, era necessário criar mecanismos institucionais capazes de representar as demandas territoriais perante o poder público e auxiliar no planejamento de aplicação dos recursos repassados pelos órgãos federais para o apoio ao desenvolvimento territorial. Como pontua Santos (2014), o território passou a ser um espaço institucionalizado, mediante o reconhecimento de que este se trata de uma unidade de gestão política com autonomia para defender interesses de âmbito territorial.

É a partir de então que se constituem os Colegiados de Desenvolvimento Territorial (CODETERs), também denominados de Fórum ou Conselhos Territoriais, que são instituições participativas de caráter deliberativo/consultivo, com representações paritárias entre sociedade civil e poder público. Como menciona Piraux e Caniello (2016), a ideia era que os Colegiados Territoriais auxiliassem os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), criados na década de 90 pelo Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), que atuavam na informalidade e sem articulação, muitas vezes dominados por prefeituras que não destinavam os recursos para os agricultores.

Como pontua Zimmermann (2013), com a criação do PRONAT em 2003, os CMDRS deixam de ser responsáveis por elaborar planos de desenvolvimento rural e auxiliarem no planejamento da aplicação dos recursos federais, uma vez que essa função passa a ser responsabilidade dos Colegiados Territoriais. Isso, conforme a autora, diminuiu o poder de influência das prefeituras que acabavam fazendo uso dos recursos, o que gerou certa resistência à política territorial.

Echeverri (2010), ao tratar da formação dos CODETERs, menciona que eles se embasaram em experiências prévias de participação institucional, em localidades com conselhos municipais e estaduais pré-existentes, ou até mesmo onde já fosse exercido algum modelo de governança entre municípios.

O MDA/SDT publicou uma série de documentos como referências para a constituição e funcionamento dos CODETERs no âmbito nacional. Tais documentos, tratariam desde aspectos da estrutura organizacional a ser adotada, até o papel a ser desempenhado por tais

instâncias. O documento “Orientações para Constituição e Funcionamento dos Colegiados Territoriais” (BRASIL, 2009), descreve uma extensa lista de atribuições dessas instituições participativas, dentre as quais estão:

**Quadro 11– Lista de atribuições dos CODETERs conforme a SDT/MDA**

| <b>Atribuições dos CODETERs</b>  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Deliberar sobre o processo de implementação da estratégia de desenvolvimento territorial fundamentada no conceito de desenvolvimento rural sustentável, de maneira a ser transformador de práticas históricas de assistencialismo, concentração de poder, degradação ambiental, exclusão social e formas de produção não sustentáveis;</li> </ul> |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Defender especialmente os interesses dos diversos segmentos sociais mais fragilizados do Território, articulando políticas públicas, recursos e esforços em torno da proposta de desenvolvimento sustentável;</li> </ul>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Representar o território perante entes públicos e privados, nacionais e estrangeiros, visando à articulação de parcerias e políticas que objetivem o desenvolvimento territorial;</li> </ul>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sensibilizar, comprometer, articular e coordenar ações com vistas à construção participativa do planejamento territorial que deve resultar na elaboração coletiva do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS);</li> </ul>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordenar e decidir sobre a seleção de projetos e programas de suporte ao PTDRS e também a elaboração da agenda de prioridades;</li> </ul>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Articular, apoiar e acompanhar os arranjos institucionais que, no âmbito do território, se responsabilizarão pela elaboração, implantação e operacionalização dos projetos específicos;</li> </ul>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Estimular a criação de Redes Territoriais de prestação de serviços (assistência técnica, capacitação, tecnologias apropriadas, informação/divulgação, etc) e interagir com redes sociais de cooperação existentes no território;</li> </ul>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Contribuir para a integração territorial e articulação intermunicipal buscando estabelecer relações horizontais de cooperação que favoreçam o processo de desenvolvimento rural sustentável;</li> </ul>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoiar a elaboração de estudos, pesquisas e análises da conjuntura e realidade do território, bem como a produção e edição de instrumentos de divulgação, informação e formação que contribuam para o desenvolvimento territorial;</li> </ul>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Propor e apoiar políticas públicas, programas, projetos, ações e iniciativas diversas respeitando os princípios do desenvolvimento sustentável;</li> </ul>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Incentivar a qualificação e capacitação técnica dos seus membros e demais atores do território;</li> </ul>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Articular-se com outros Colegiados, fóruns, redes, universidades, instituições de pesquisa e outros organismos nacionais e internacionais com o propósito de construir relações de cooperação, de produção de conhecimento e troca de saberes</li> </ul>  |

**Fonte:** Elaborado pelo autor com base em Brasil (2009, p. 5).

Em síntese, segundo Boziki (2018), os CODETERs são instituições responsáveis pela concertação entre diversos atores e encarregados da gestão social dos territórios, com o intuito de articular as políticas públicas conforme as necessidades territoriais, representando interesses



de seguimentos marginalizados. Em sua origem, foram pensados a fim de fortalecer canais da democracia participativa mesclando mecanismos representativos e de participação direta.

Sobre a “gestão social do território”, o relatório do MDA/SDT reforça que esta seria a principal atribuição dos Colegiados Territoriais, significando o compartilhamento de decisões entre Estado e sociedade civil, bem como, o empoderamento de grupos sociais para a gestão coletiva de atividades de interesse público. (BRASIL, 2009).

Ainda segundo a secretaria, a gestão social do território é um processo contínuo em formato de ciclo, composto por três macroprocessos, a saber: a) Planejamento; b) Organização; e c) Controle Social. A fase de planejamento pressupõe o cumprimento de três etapas (BRASIL, 2005):

- **Diagnóstico:** processo de coleta de informações e dados, a fim de mapear a realidade do território (causas, processo histórico, elementos identitários). Feito com base em etapas de investigação primária e secundária.
- **Visão de futuro:** fase onde se estabelece metas e prazos bem definidos. Aqui também são pensados os arranjos institucionais que auxiliarão no alcance dos objetivos propostos.
- **Planificação:** Fase da tomada de decisões com base nos recursos existentes e que serão mobilizados. Na planificação devem ser definidas as prioridades de intervenção e investimento no território. Etapa de formatação dos planos, projetos e programas. Deve-se mapear as fontes de investimento disponíveis (público, privado, federal, municipal ou estadual).

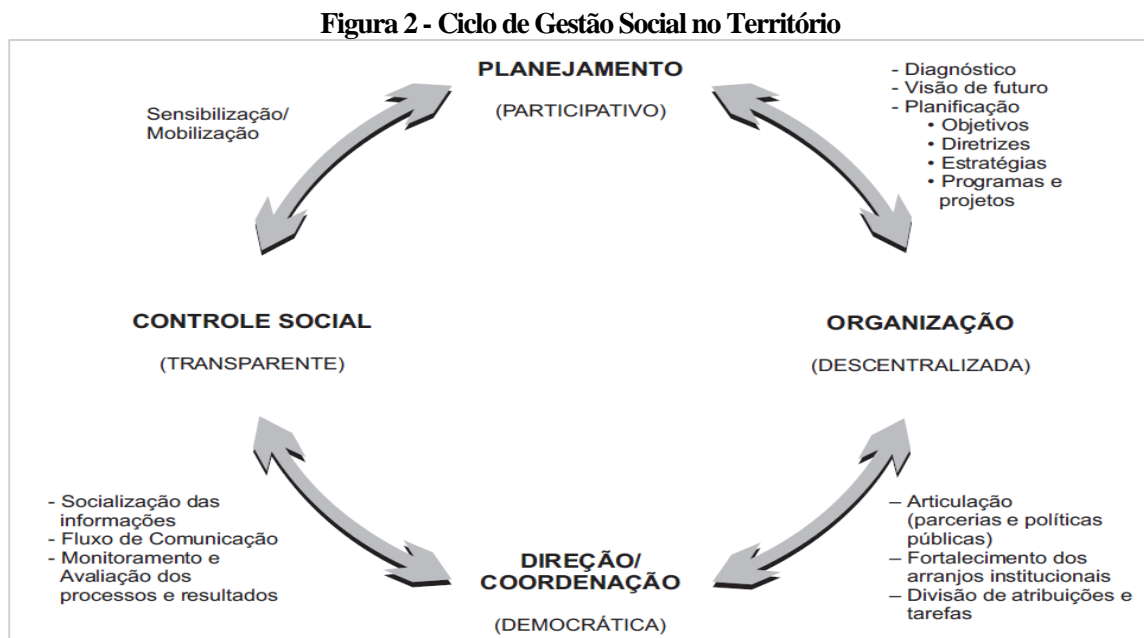
O segundo macroprocesso da gestão social do território é a “organização”, que representa a formação de uma estrutura para operacionalização dos objetivos traçados para o Plano de Desenvolvimento Territorial. Esse momento abarca não somente a divisão de papéis, mas também o comprometimento de todos os atores envolvidos no monitoramento e implementação do plano. Para que essa fase ocorra é necessário (BRASIL, 2005, p. 25):

Identificação dos mecanismos institucionais que assegurem a eficiência e a eficácia das políticas públicas, dos programas e dos projetos do plano de desenvolvimento; um sistema de acompanhamento e de avaliação do plano permitindo as modificações e os ajustes necessários quanto aos objetivos, às metas e à estratégia de ação; a consolidação de um sistema de participação da sociedade no processo de acompanhamento; capilaridade, envolvimento e integração das diferentes instituições envolvidas; contratos claros entre os agentes locais, estabelecidos e baseados em resultados a serem alcançados.

Por fim, o relatório trata de uma função primordial no ciclo de gestão social do território que é o “controle social”, entendido como a atuação da sociedade civil no acompanhamento da execução das políticas públicas, mediante a avaliação dos objetivos, processos e resultados obtidos. O documento recomenda que seja criado um ambiente de fluidez e transparência de informações pautado na participação social, de forma que o processo de monitoramento e avaliação dos rumos do plano de desenvolvimento territorial seja feito durante todo o processo e não somente ao final de sua implementação, o que dificultaria ações corretivas. Assim, espera-se os seguintes resultados a partir do macroprocesso de controle social (BRASIL, 2005, p. 29):

Fluxos de informação em pleno funcionamento; ambiente social inibindo comportamentos desagregadores e destoantes dos objetivos comuns pactuados entre os agentes locais; estratégias de monitoramento e avaliação definidas; indicadores e procedimentos de monitoramento e avaliação construídos participativamente; objetivos e metas monitorados e avaliados; ciclo da gestão social aprimorado e retroalimentado;

A figura 2 ilustra os três macroprocessos que compõe o Ciclo de Gestão Social no Território, cujo os Colegiados Territoriais devem desempenhar papel fundamental de coordenação. Percebe-se que se trata de um ciclo retroalimentado, onde cada etapa interage com as demais, para alavancar o desenvolvimento no território.



**Fonte:** BRASIL, 2005, p. 16.

Todavia, a metodologia de implementação desses macroprocessos, assim como os seus resultados, dependerão do nível de consolidação do Colegiado Territorial, bem como de sua integração com os demais atores no território, processo esse que pode ser fortalecido ou

limitado segundo experiências prévias de criação de projetos/políticas de escopo regional (BOZIKI, 2018).

Os CODETERs foram aconselhados pela SDT/MDA (2005) a manterem uma estrutura organizacional básica comum (compostos pela plenária, núcleo diretivo e núcleo técnico) variando conforme o nível de organização e consolidação do colegiado no território. Alguns colegiados poderiam ainda apresentar câmeras temáticas, comitês setoriais ou grupos de trabalho. O quadro 12, a seguir, busca esclarecer de forma sucinta o papel de cada instância que compõe o CODETER, incluindo suas atribuições e definição conforme o documento “Orientações para Constituição e Funcionamento dos Colegiados Territoriais” publicado pelo MDA/SDT em 2009.

**Quadro 12-Estrutura do Colegiado de Desenvolvimento Territorial**

| <b>Instância</b>       | <b>Definição</b>  | <b>Atribuições</b>   |
|------------------------|---|--|
| <b>Plenária</b>        | Instância máxima, permanente, formada pela totalidade do Colegiado. Papel deliberativo e estratégico.   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Decidir sobre a composição do colegiado;</li> <li>• Definir diretrizes e aprovar projetos estratégicos;</li> <li>• Articular e negociar programas para o território;</li> <li>• Apreciar e avaliar relatórios de acompanhamento e outros documentos;</li> <li>• Deliberar sobre regimento interno e aspectos políticos, institucionais e financeiros do colegiado;</li> <li>• Propiciar ambiente de pactuação e concertação com governo e sociedade civil para o desenvolvimento territorial;</li> <li>• Deliberar sobre resultados de processos seletivos para contratação de assessoria técnica e administrativa para o Colegiado.</li> </ul> |
| <b>Núcleo Diretivo</b> | Instância decisória responsável por articular atores sociais, instituições e políticas públicas para a construção e implementação do desenvolvimento territorial. | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordenar ações do Colegiado, do Núcleo Técnico e das Câmeras Temáticas;</li> <li>• Representar o Colegiado nos espaços de negociação, articulação e tomadas de decisões;</li> <li>• Mobilizar atores sociais, poder público e organizações para apoiar a gestão social do território;</li> <li>• Elaborar o regimento interno (ou alterá-lo) e apresentar para aprovação na Plenária;</li> <li>• Promover integração de projetos e ações das Câmeras Temáticas;</li> </ul>   |

|  |   |   |
|--|---|---|
|  | Seus membros devem fazer parte da Plenária do Colegiado.  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaborar documentos, definir sistemas de geração de dados e informação sobre o colegiado e sistematização das experiências no território;</li> <li>• Analisar e aprovar ferramentas para o planejamento do desenvolvimento rural, definir agenda de prioridades e projetos territoriais;</li> </ul>  |
| <b>Coordenação Geral ou Secretaria Executiva</b> | Instância de caráter operacional subordinada ao Núcleo Diretivo.  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Convidar, apoiar e participar das reuniões nas instâncias do Colegiado Territorial;</li> <li>• Encaminhar projetos aprovados pelo Colegiado Territorial às instâncias competentes;</li> <li>• Dar suporte aos mecanismos de sustentação financeira do Colegiado Territorial;</li> <li>• Administrar, encaminhar e arquivar os documentos provenientes do Colegiado Territorial;</li> <li>• Realizar articulação com instituições e entidades com vistas ao estabelecimento de parcerias favoráveis ao processo de desenvolvimento;</li> <li>• Acompanhar o andamento dos projetos territoriais junto às entidades proponentes e aos agentes financeiros;</li> <li>• Manter o fluxo de informações entre as diversas instâncias do Colegiado Territorial e deste com outras instâncias governamentais, não governamentais, representativas e conselhos setoriais;</li> <li>• Coordenar o trabalho do(a) Assessor(a) Técnico(a) do Colegiado Territorial.</li> </ul> |
| <b>Núcleo Técnico</b>                            | <p>Instância de apoio ao Colegiado Territorial devendo ser composta por representantes técnicos de organizações de ensino, pesquisa, assistência técnica e setores ligados ao poder público e sociedade civil.</p> <p>Essa instância pode ter membros que não façam parte da Plenária do Colegiado.</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaborar e acompanhar estudos, diagnósticos, planos e projetos territoriais;</li> <li>• Desenvolver e propor instrumentos de acompanhamento, gestão e controle social em conjunto com o Núcleo Dirigente e Câmaras Temáticas;</li> <li>• Apoiar entidades e órgãos proponentes e executores de projetos territoriais na elaboração dos planos de trabalho e encaminhamento da documentação junto às entidades financiadoras;</li> <li>• Apoiar tecnicamente o Colegiado Territorial na gestão de projetos e recursos do Território;</li> </ul>   |

|   |   |   |
|---|---|---|
|   |   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoiar o processo de formação dos agentes de desenvolvimento territorial e sistematização de experiências.</li> </ul>  |
| <p><b>Câmaras Temáticas/Técnicas Ou Setoriais</b></p> | <p>São espaços criados pela Plenária do Colegiado para subsidiar suas decisões e tem uma estreita relação com o Núcleo Diretivo.</p> <p>Tem o papel de propor, dialogar e articular temas específicos relacionados ao desenvolvimento rural sustentável. Assim como o Núcleo Técnico, essa instância pode ter na sua composição organizações que não participam do Colegiado.</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Definir um(a) Animador(a) para articular e coordenar as atividades dessa instância;</li> <li>• Fazer levantamento, classificação e agrupamento de informações, preparação e manutenção de bancos de dados;</li> <li>• Elaborar, acompanhar e monitorar projetos para o território;</li> <li>• Propor critérios para seleção e priorização de projetos e emitir pareceres sobre os mesmos;</li> <li>• Manter um diálogo permanente com o Núcleo Dirigente sobre o desempenho de suas ações;</li> <li>• Manter um diálogo permanente com o Núcleo Dirigente sobre o desempenho de suas ações;</li> <li>• Propor e apoiar eventos e atividades de planejamento, formação e sistematização relacionadas aos temas que lhes são pertinentes;</li> <li>• Apresentar às demais Câmaras e instâncias do Colegiado o registro de suas ações.</li> </ul> |

**Fonte:** Elaborado pelo autor com base em BRASIL, (2009, p. 9-12).

Além das instâncias descritas, alguns Colegiados Territoriais também podem contar com o auxílio de um assessor técnico que tem a função de fornecer apoio técnico e operacional às suas atividades, tais como mobilização para a articulação territorial, geração de dados e sistematização de informações do território, planejamento e elaboração de projetos, implementação de ações, projetos e demais atividades técnicas de interesse do colegiado (BRASIL, 2009).

### 3.3 Política Territorial no contexto da Bahia

Como fruto da política territorial, o Estado da Bahia conta atualmente com 27 territórios de identidade representados por 27 Colegiados de Desenvolvimento Territorial (CODETERs), que junto com outras instituições participam da política de planejamento estadual mediante os Planos Plurianuais Participativos. Além disso, o estado baiano se tornou referência na política territorial por ser o primeiro estado brasileiro a estabelecer um marco regulatório (Lei nº 13.214

de 29/12/2014) considerando tal abordagem e suas institucionalidades como parte do planejamento governamental, com destaque para as chamadas “escutas sociais”, que integram o planejamento público desde 2007.

No entanto, antes de aprofundarmos a adoção da abordagem territorial na Bahia será feita uma breve contextualização do cenário político baiano, marcado pela predominância de uma elite política centrada na figura de Antônio Carlos Magalhães (ACM), que governou o estado de forma centralizadora por vários anos. Semelhantemente, serão apresentadas as divisões regionais/administrativas anteriores da Bahia que atenderam distintas lógicas de estruturação do território e do planejamento público estadual. Por fim, será tratado da adoção da Política Territorial a partir do Governo de Jaques Wagner (PT) em 2007.

Mediante tal contextualização, espera-se que seja possível perceber a importância da adoção da abordagem territorial em um estado caracterizado historicamente por modelos de gestão pouco participativos.

### 3.3.1 Cenário político baiano: compreendendo o “Carlismo”

A expressão “Carlismo” tem sido usada para simbolizar o predomínio de uma elite política no estado baiano, centrada na liderança de Antônio Carlos Magalhães (ACM), que se perpetuou por vários anos no controle do estado e ocupou importantes posições políticas também no âmbito nacional.

ACM teve uma longa e bem-sucedida trajetória na política nacional. Vale ressaltar que ele teve estreita relação com a Ditadura, sendo um dos articuladores do Golpe de 1964. Também foi Deputado Estadual (1954) e Deputado Federal (1958), ambos pela União Democrática Nacional (UDN). Foi novamente Deputado Federal em 1966 pelo partido ARENA. Além disso, foi Presidente da Eletrobras (1975) e Ministro das Telecomunicações (1985-1990).

Já no âmbito do Estado da Bahia, ACM foi primeiramente prefeito de Salvador de 1967 a 1970 e, logo depois, eleito como governador do estado em três ocasiões (1971-1975; 1979-1983 e 1991-1994). Após, também foi senador representante do estado por duas vezes (1995-2001; 2003-2007). Além disso, o posto de governador também foi ocupado por candidatos apoiados por ACM, como Paulo Souto (1994 e 2002) e César Borges (1998), ambos também integrantes do Partido da Frente Liberal (PFL)<sup>26</sup>, atual partido Democratas (DEM).

---

<sup>26</sup> Antes do PFL havia o Partido Democrático Social (PDS), criado em 1980 com o fim do sistema bipartidário. Em 1985 há uma dissidência e surge o Partido da Frente Liberal (PFL).

Para Dantas Neto (2006) o “carlismo” pode ser considerado um modelo de política que vai além da figura de ACM ou até mesmo de seu partido (PFL), por abranger apoiadores de outras legendas e constituir parcerias fora das arenas formais. Sendo assim, para o autor, o carlismo ao longo do tempo preservou uma série de “características basilares”, a saber (DANTAS NETO, 2006, p. 22):

Comando político vertical (ainda que colegiado) sobre bancadas e bases municipais; busca de legitimação aclamativa e neutralização, via coação ou cooptação assimilativa, de atores sociais e políticos de oposição, via manipulação despótica de instâncias de participação da cidadania; uso político da religiosidade popular e aversão pragmática ao pluralismo político e ao conflito social; discurso modernizante politicamente conservador, valorização de um perfil tecnocrático de gestão e do protagonismo da elite dirigente; criação de bases regionais para uma sociedade de mercado e alinhamento a atores políticos relevantes e interesses econômicos dominantes, no plano nacional.

Para Pereira (2017), a “modernização conservadora” do carlismo significa a aposta em linhas de desenvolvimento capitalistas e um modelo de gestão tecnocrática que preza pela eficiência e competência técnica. O conservadorismo, por sua vez, é representado pelo exercício vertical do poder estatal e a aversão ao pluralismo político, isto é, a centralização do poder nas mãos da liderança autocrática que independe do controle político e social. Tal modelo de gestão foi comum em outros períodos históricos e, sobretudo, durante a ditadura militar.

Devido sua liderança carismática, posturas clientelistas e capacidade de mobilização de cargos para seu grupo político (incluindo familiares), ACM acabou obtendo a alcunha de “coronel” da política, mesmo não tendo seu poder ligado à terra, como na concepção original do termo<sup>27</sup>.

Todavia, conforme Dantas Neto (2003), o Carlismo já não possuía a mesma força a partir dos anos 2000, quando passou a existir conflitos internos e disputas no grupo que parecia não ter mais uma direção única. O autor considera que já havia indícios do chamado “Carlismo pós-carlista”, quando o grupo passou a ser contraposto pelo Partido dos Trabalhadores (PT) que crescia em importância no Estado e se colocava como uma via alternativa, assim como ascendia no contexto nacional mediante o anúncio da candidatura de Lula à presidência ainda em 2001.

Contudo, em 2002, apesar do crescimento do PT no contexto nacional e baiano, os membros do carlismo ainda alcançaram cargos importantes, como Paulo Souto como governador, dois membros eleitos no Senado, além de ACM Neto, que se tornou o Deputado

---

<sup>27</sup> Cf.: AGUIA, Flávio. Com ACM, morre o coronelismo? Disponível em: <<https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Com-ACM-morre-o-coronelismo-/4/13756>>. Acesso em: 07 out. 2020.

Federal mais votado pela Bahia. No entanto, nas eleições seguintes de 2006, o Carlismo deu indícios, de fato, do seu declínio, mediante a derrota de Paulo Souto (PFL), no segundo turno, e a chegada de Jaques Wagner ao governo pelo PT, interrompendo um ciclo de quatro mandatos consecutivos de candidatos do PFL (PEREIRA, 2017).

Em 2007, por sua vez, Antônio Carlos Magalhães vem a óbito, representando outro duro golpe simbólico para o carlismo no estado. No mesmo ano, o Partido da Frente Liberal (PFL) aprovou sua mudança de denominação para Democratas (DEM), o que pode ser visto como uma tentativa de buscar renovação ou até como estratégia política para diminuir o desgaste associado ao partido.

Assim, percebe-se que o PT foi paulatinamente ampliando sua influência no estado e conquistando a confiança da população. Em 2006, a votação para o governo do estado foi mais equilibrada, com a vitória do governo do Estado pelo PT no segundo turno, obtendo 9% de diferença nos votos válidos. Já em 2010, Jaques Wagner (PT) conseguiu se reeleger ainda no primeiro turno com 63,83% dos votos válidos. Além disso, Wagner encerrou o seu mandato como um dos governadores de maior popularidade no país, segundo pesquisa do Datafolha daquele ano<sup>28</sup>.

Como afirma Pereira (2017), houve uma mudança de domínio na política baiana em 2010, representada pela reeleição para governador e a vitória de dois candidatos petistas ao Senado federal. No contexto nacional, nesse mesmo ano, Dilma Rousseff vence a presidência do Brasil com 56% dos votos válidos.

Todavia, essa fase de declínio do carlismo não representa a exclusão total de seus membros do espectro político. Ao contrário. Nota-se o crescimento do protagonismo de ACM Neto na política baiana, sendo eleito em 2012 prefeito de Salvador, após grande oposição ao governo de Jaques Wagner. Novamente, em 2016, ACM Neto consegue se eleger como prefeito da capital baiana com mais de 70% dos votos válidos, enquanto o PT passava pela crise da sua legitimidade no âmbito nacional, com o impeachment de Dilma. Em contrapartida, o governo baiano continua sendo comandado por candidatos petistas, agora, em 2020, com Rui Costa em seu segundo mandato.

Nesse sentido, Pereira (2017) buscou analisar se o carlismo conseguiu se reinventar na figura de ACM Neto, contrapondo de alguma forma o domínio do PT no Estado. Com base na análise da trajetória do candidato, incluindo fatos políticos e discursos, a autora conclui que

---

<sup>28</sup> Cf.: G1. Jaques Wagner é reeleito governador da Bahia. 03/10/2010. Disponível em: <<http://g1.globo.com/especiais/eleicoes-2010/noticia/2010/10/jaques-wagner-e-reeleito-governador-da-ba.html>>. Acesso em: 01 oct. 2020.



ACM Neto mantém alguns aspectos da tradição carlista, como a defesa da competência técnica e da figura do líder centralizador, ao mesmo tempo que introduz renovações em seu modelo de gestão, como a forte busca pelo apoio da juventude e um perfil mais conciliador do que centralizador/autoritário. Para a autora, tais mudanças foram moldadas pelo contexto sócio-político e alterações nas regras do jogo político.

ACM Neto permanece expandindo sua popularidade na capital e fazendo oposição ao governo petista, com prováveis pretensões de se candidatar futuramente ao governo do estado, apesar de ter desistido da candidatura em 2018. Vale ainda ressaltar que o vice de ACM, Bruno Reis (PFL/DEM), acabou vencendo as eleições para a prefeitura de Salvador por 64% dos votos válidos em 2020, reforçando o protagonismo do partido na capital. Desse modo, os caminhos para um carlismo “repaginado” na figura de ACM Neto e seus parceiros políticos, ainda estão abertos.

### 3.3.2 Divisões regionais anteriores do Estado

O propósito desta seção é apresentar sucintamente algumas das divisões regionais e administrativas anteriores do estado baiano, antes da expansão da política territorial no contexto brasileiro e, posteriormente, nesse estado. Dessa forma, espera-se que seja possível aqui entender quais as diferenças e as semelhanças entre as divisões anteriores em relação à abordagem territorial atual.

À priori, é válido conhecer alguns dados sobre a Bahia, para que se compreenda sua importância em comparação com o restante do território nacional. Conforme o IBGE<sup>29</sup>, a Bahia é o maior estado do Nordeste em extensão territorial e o quinto do Brasil, correspondendo a 564.722,611 km<sup>2</sup>. Sua população estimada é de 14.873.064 habitantes (2019) e o estado ocupa a 22ª posição no ranking nacional do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Em termos econômicos, de acordo com dados do IBGE (2017)<sup>30</sup>, a Bahia participou em 4,1% no Produto Interno Bruto (PIB) nacional, correspondendo ao 7º lugar em comparação com os demais estados naquele ano.

---

<sup>29</sup> Cf.: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Cidades – Panorama. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/panorama>>. Acesso em: 02 oct. 2020.

<sup>30</sup> Cf.: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Produto Interno Bruto – PIB. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>>. Acesso em: 03 oct. 2020.

Além disso, conforme levantamento do Banco Mundial (2017)<sup>31</sup>, o estado baiano possui uma grande concentração de pessoas em condição de extrema pobreza (14% em 2011) e 60% de sua população recebe transferências federais por meio de programas assistenciais.

Visando melhorar a gestão e o planejamento de políticas públicas para endereçar seus principais problemas, a Bahia sofreu algumas reestruturações do seu território, acompanhando diferentes propostas nacionais. Ao todo, o estado passou por 4 divisões regionais até adotar a abordagem territorial atual (Dias, 2017):

**i) Zonas Fisiográficas:** tal divisão ocorreu no Brasil em 1946, tendo sido a primeira e permanecido por duas décadas. Levou em consideração, principalmente, os aspectos naturais das regiões (relevo, recursos naturais, vegetação, etc.), seguidos de fatores sociais e econômicos. A Bahia foi contemplada com 16 regiões fisiográficas agrupadas por algum nível de homogeneidade natural e econômica.

**ii) Microrregiões Homogêneas:** A segunda divisão regional foi fruto dos estudos do IBGE em 1967, que avaliou o potencial econômico das regiões brasileiras e suas características populacionais e de extensão territorial. Daí surgiu a definição de Microrregião Homogênea, que determinou a criação de 26 Microrregiões Homogêneas na Bahia.

**iii) Regiões administrativas:** criada com o objetivo de descentralizar a gestão do estado com base em áreas urbanas de maior porte. Houve três regionalizações do território baiano no âmbito dessa divisão. A primeira se deu em 1969 com a criação de 21 regiões administrativas e criação de várias agências governamentais (educação, saúde, segurança pública, etc.), mas o centro da gestão administrativa permaneceu em Salvador. Em 1973 há uma reformulação dessa proposta com a diminuição para 17 regiões e criação das Coordenadorias Regionais de Educação. Por fim, em 1983, visando ampliar a atuação governamental no interior, as regiões administrativas passaram a totalizar 27.

**iv) Regiões econômicas:** entre 1980 e 1990, a ideia de atrair investimentos da iniciativa privada passa a ser mais enfatizada no âmbito da gestão pública. Assim, retoma-se conceitos de regiões econômicas e de influência urbana, que visavam definir os investimentos tanto públicos quanto privados de acordo com o “potencial” de cada região. Nesse âmbito,

---

<sup>31</sup> Cf.: WBG. 2017. *Reducing Inequality in the State of Bahia, Brazil*. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/en/results/2017/04/07/reducing-inequality-state-bahia-brazil>>. Acesso em: 22 nov. 2017.

criaram-se, na Bahia, 15 regiões econômicas em 1989 que iriam basear o planejamento da década seguinte.

Em suma, compreende-se que as divisões do estado baiano estavam alicerçadas numa noção de desenvolvimento que dava destaque ao potencial competitivo das zonas urbanas de maior porte, com pouca ênfase na integração do âmbito rural ou no protagonismo social no planejamento governamental. Ademais, vale lembrar que durante a maior parte do período apresentado, o estado da Bahia esteve sob o controle do grupo carlista, pautado num perfil de gestão centralizador e verticalizado.

O quadro 13, abaixo, busca comparar e sintetizar as principais semelhanças e diferenças dessas divisões regionais do território baiano.

**Quadro 13 – Comparativo das divisões regionais anteriores da Bahia**

| <b>Divisões</b>          | <b>Características</b>  | <b>Ano</b>  |
|--------------------------|---|-------------|
| Zonas Fisiográficas      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Criadas 16 Regiões Fisiográficas na Bahia</li> <li>• Agrupadas por características naturais (recursos hídricos, relevo, vegetação) e potencial produtivo</li> </ul>                                      | 1946        |
| Microrregiões Homogêneas | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Divisão com foco no projeto de urbanização nacional e potencial econômico das regiões</li> <li>• Bahia recebeu 26 microrregiões</li> </ul>   | 1967        |
| Regiões Administrativas  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Divisão com foco na descentralização das ações governamentais</li> <li>• Definidas 21 regiões em 1969</li> <li>• Redução para 19 regiões em 1973</li> <li>• Ampliação para 27 regiões em 1983</li> </ul> | 1969        |
| Regiões Econômicas       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Retoma-se o foco dos investimentos público e privados segundo o potencial econômico das regiões</li> <li>• 15 regiões econômicas</li> </ul>  | 1980 e 1990 |

**Fonte:** Elaborado pelo autor com base em Dias (2017).<sup>32</sup>

Após essa breve retrospectiva, a próxima seção irá destacar o processo de transição da abordagem regional para a territorial no estado baiano, mas especificamente com a saída de Paulo Souto (PFL) e a chegada de Jaques Wagner (PT) no governo do estado, em 2007. Tal

<sup>32</sup> Ver também o arquivo do IBGE que trata melhor das revisões das divisões regionais vivenciadas pelo Brasil. Cf.: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Divisão Regional do Brasil. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv100600.pdf>>. Acesso em: 03 out. 2020.

abordagem inaugurou novas modificações nas divisões do território baiano, agora baseadas na escala territorial, buscando fortalecer os canais de participação social no planejamento do estado.

### 3.3.3 Política Territorial na Bahia durante o governo Jaques Wagner (PT)

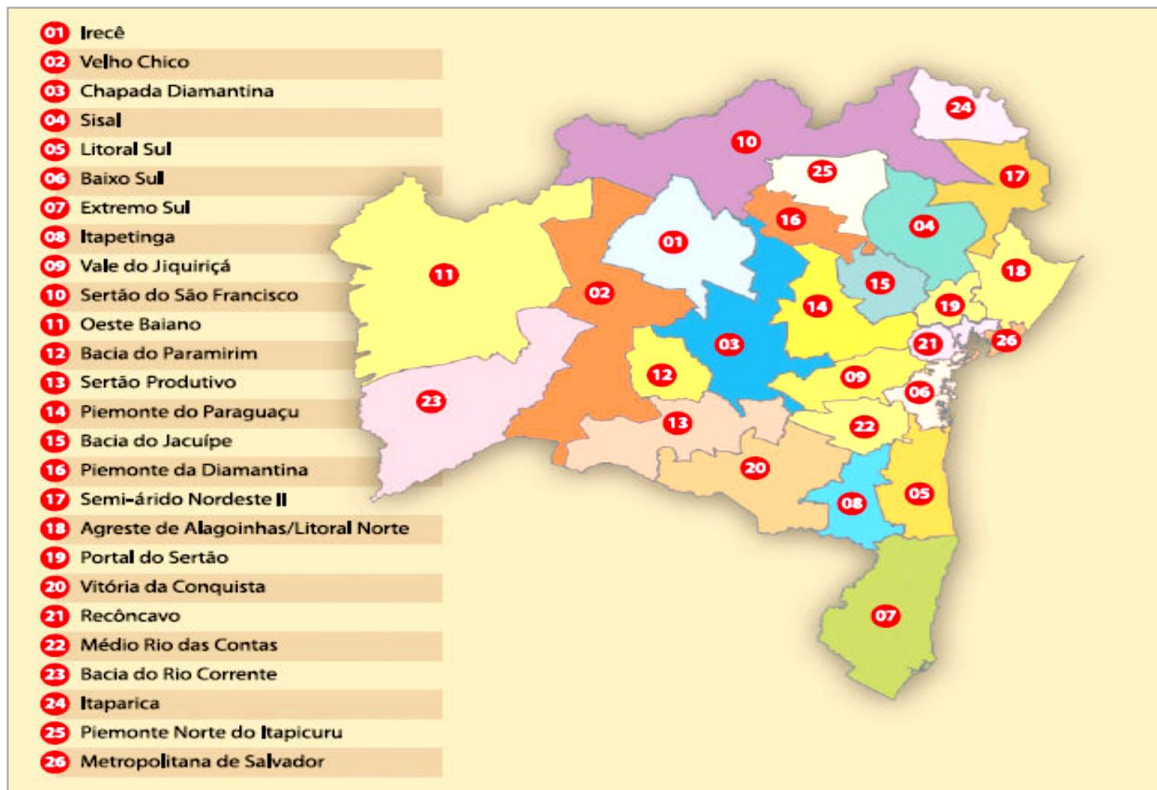
No início da abordagem territorial, em 2003, enquanto os técnicos do MDA/SDT visitavam os estados brasileiros para identificar territórios que receberiam recursos do PRONAT, a Bahia foi contemplada com a definição de 5 territórios, que era o número limite para um estado. Os 5 territórios baianos, à época, foram: Sisal, Chapada Diamantina, Litoral Sul (dividido em 2004 em Baixo Sul), Velho Chico e Irecê. Assim, apesar de Paulo Souto (PFL) ocupar o governo baiano em 2003, grupos da sociedade civil e movimentos sociais vinculados ao PT e a outros partidos de esquerda, começaram a se mobilizar em favor da política territorial, no intuito de identificar mais territórios no estado e serem incluídos na proposta federal. Como pontua Dias (2017), a nova territorialização no estado sofreu 3 modificações ao longo do tempo com a inclusão de territórios adicionais. A primeira ocorre em 2004, após oficinas realizadas por membros da Sociedade Civil contrários à proposta inicial do MDA/SDT, com a indicação de 23 territórios. Também foi decidida a criação do Conselho Estadual dos Territórios (CET), com o objetivo de facilitar a articulação e identificação de novos territórios e representá-los junto ao MDA. A segunda modificação ocorre em 2006, com a inclusão de mais 3 territórios: Itaparica; Metropolitano de Salvador, e; Piemonte Norte Itapicuru. Por fim, em 2011, tem-se a entrada do último Território de Identidade<sup>33</sup>, o Costa do Descobrimento, totalizando os atuais

---

33A partir de 2006, o MDA/SDT passou a utilizar em seus documentos oficiais a expressão “Territórios de Identidade” no lugar de “Territórios Rurais”, com o objetivo de ampliar o escopo da política e atrair atores não somente ligados a Agricultura Familiar, fomentando a participação de mais setores. A Bahia logo adotou tal mudança de nomenclatura, embora em alguns estados do Brasil ainda permaneça a expressão “Territórios Rurais”. (DIAS, 2017).

27 Territórios de Identidade da Bahia<sup>34</sup>. A figura 3, adiante, mostra a territorialização de 2006, antes da inclusão do 27º Território.

**Figura 3 - 26 Territórios de Identidade da Bahia em 2006 (sem o Costa do Descobrimento)**



**Fonte:** SEI/SEPLAN

O fortalecimento da Política Territorial na Bahia começa, de fato, em 2007, com a posse do Governador Jaques Wagner (PT). O Conselho Estadual dos Territórios (CET) fez uma proposta para que o Estado reconhecesse os “Territórios de Identidade” e a abordagem territorial em sua política de planejamento, dando destaque a um maior protagonismo da sociedade civil no planejamento público.

Ao chegar no governo, Jaques Wagner (PT) se deparou com outra proposta similar de regionalização do estado feita no governo de Paulo Souto (PFL) por técnicos da Secretaria de Planejamento. O projeto chamado “Nossa Região”, pautava-se na união de Consórcios Municipais e numa nova espacialização para o estado. Todavia, com pouco destaque para a

34 Os 27 Territórios de Identidade atualmente são: Irecê; Velho Chico; Chapada Diamantina; Sisal; Litoral Sul; Baixo Sul; Extremo Sul; Médio Sudoeste da Bahia; Vale do Jiquiriçá; Sertão do São Francisco; Bacia do rio Grande; Bacia do Paramirim; Sertão Produtivo; Piemonte do Paraguaçu; Bacia do Jacuípe; Piemonte da Diamantina; Semiárido Nordeste II; Litoral Norte e Agreste Baiano; Portal do Sertão; Sudoeste Baiano; Recôncavo; Médio Rio de Contas; Bacia do Rio Corrente; Itaparica; Piemonte do Norte do Itapicuru; Metropolitano de Salvador; Costa do Descobrimento.

integração do âmbito rural e a participação social no processo de gestão. Assim, houve rodadas de debates entre as Secretárias de Estado e membros do Conselho Estadual dos Territórios (CET), para discutir tais propostas. Para a CET estava em jogo o desafio de mostrar que o projeto “Territórios de Identidade”, ao contrário do “Nossa Região”, ia além de uma mera espacialização do estado baiano, representando um novo paradigma no processo de planejamento e gestão do estado, mediante a inclusão dos atores da sociedade civil e integração do âmbito rural (DIAS, 2017).

Em abril de 2007, o Governo Jaques Wagner (PT), por meio da Secretaria de Planejamento, acatou a proposta da CET, reconhecendo os Territórios de Identidade como parte da nova política de desenvolvimento do Estado, constituindo-se unidades de planejamento, execução e monitoramento das políticas públicas.

Com o Plano Plurianual 2008-2011, fez-se pela primeira vez a “escuta social” ouvindo não mais os conselhos municipais, mas os Territórios de Identidade por meio da articulação entre a Secretaria do Planejamento Estadual (SEPLAN) e a CET, que mobilizou os territórios para as escutas. Além disso, cada território elegeu 2 titulares e 2 suplentes para os representarem no Conselho de Acompanhamento do PPA (CAPP), oficializado em junho de 2008 pelo Decreto No. 11.123. Ao todo, a SEPLAN recebeu 8400 propostas com plenárias democráticas com até 1200 pessoas. Foi um grande fervor popular na Bahia, após décadas de domínio do carlismo, os seguimentos sociais se sentiam participantes do processo de planejamento do Estado.

Em 2010, a política territorial na Bahia avançou com a aprovação do Decreto 12.354 que oficializou os Territórios de Identidade e estabeleceu o Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial – CEDETER, órgão que seria responsável pela homologação dos CODETERs, definindo seu funcionamento e operacionalização, além de decidir sobre inclusão ou alteração de Territórios de Identidade.

O segundo Plano Plurianual Participativo (2012-2016) do Governo Wagner buscou melhorar a qualificação das propostas, reduzindo a participação nas plenárias para até 200 pessoas que deviam ser membros do seu respectivo Colegiado de Desenvolvimento Territorial.

Todavia, o marco definitivo dessa trajetória foi a aprovação da lei 13214/2014 que institucionalizou, em assembleia, a Abordagem Territorial como política de Estado, tornando obrigatório a sua continuidade por Rui Costa, também do PT, ao ser eleito em 2014 e posteriormente em 2018. A lei estabeleceu uma série de princípios e diretrizes que deveriam guiar a realização da política no estado (BAHIA, 2014, p. 2):

I) estabelecer estratégias de desenvolvimento territorial sustentável e solidário; II) fomentar a coesão social e reduzir as desigualdades territoriais; III) valorizar o potencial de desenvolvimento dos Territórios de Identidade; IV) respeitar a diversidade cultural e territorial; V) promover o uso sustentável dos recursos naturais; VI) promover a inserção competitiva dos territórios baianos; VII) estimular o desenvolvimento da democracia participativa; VIII) promover a ação integrada dos entes federados.

A lei 13.214 também institucionalizou uma série de instâncias da sociedade civil que, até o momento, não contavam com um regulamento próprio e, portanto, atuavam na informalidade. Contudo, O Conselho Estadual dos Territórios (CET), importante instituição participativa que lutou pela implementação da política territorial na Bahia e fez parte da definição dos territórios, acabou não entrando na lei 13.214, pois decidiu permanecer atuando de forma autônoma sem vínculo a governos específicos. De acordo com a lei, as principais instâncias da Governança Territorial na Bahia são (BAHIA, 2014):

**Quadro 14 – Institucionalidades da Abordagem de Desenvolvimento Territorial na Bahia**

| <b>Governança Territorial na Bahia</b>  |
|---|
| <b>Secretarias de Estado:</b> recebem as propostas levantadas nas plenárias do PPA e prestam contas a SEPLAN acerca da aceitação ou não.  |
| <b>Diretoria de Planejamento Territorial – DPT (SEPLAN):</b> Intermedia as escutas do PPA, sistematizando as propostas da sociedade civil e levando para o Sistema Integrado de Contabilidade e Finanças do Estado da Bahia – FIPLAN.   |
| <b>Superintendência de Monitoramento e Avaliação – SMA (SEPLAN):</b> órgão de monitoramento interno do Estado. Faz análises dos registros das execuções orçamentárias e propõe ajustes e correções.   |
| <b>Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial – CEDETER:</b> Coordena e faz a governança territorial a nível do estado, acompanha a dinâmica da política pública nos territórios e faz concertações. Possui o direito de homologar Colegiados de Desenvolvimento Territorial (CODETERs).  |
| <b>Conselho de Acompanhamento do Plano Plurianual (CAPP):</b> Conselho Paritário de Monitoramento do PPA com a inclusão de membros da Sociedade Civil (pertencentes aos Colegiados Territoriais). Informa ao CEDETER e aos CODETERs sobre os achados. Com a lei, passou a ser um comitê do CEDETER.   |
| <b>Colegiados de Desenvolvimento Territorial (CODETERs):</b> representante institucional dos 27 Territórios de Identidade da Bahia. Faz a articulação entre os grupos da sociedade civil organizados (Quilombolas, Agricultura Familiar, MST, Movimentos Negros, Indígenas, etc.). Mobiliza os grupos locais para o processo de escutas, articula políticas públicas em nível local, faz a gestão dos recursos dos projetos no Território. Pode acionar Secretarias e atores públicos para questionar o cumprimento das propostas do PPA. |

**Fonte:** Elaborado pelo autor com base na Lei 13214/2014.

Desse quadro, interessa-nos, sobretudo, os Colegiados de Desenvolvimento Territorial (mencionados na seção 3.2), instituições participativas que funcionam como pontes entre as organizações da sociedade civil, seguimentos sociais e os atores governamentais. O capítulo a seguir, irá analisar aspectos referentes ao funcionamento dessas instituições e os fatores que influenciam em seu nível de efetividade, com base na análise do Desenho Institucional e na Perspectiva dos Atores Sociais que atuam nessas instâncias, dando destaque para Colegiado Territorial Metropolitano de Salvador.

Por fim, com o intuito de sintetizar os principais pontos tratados até aqui, percebe-se que a abordagem territorial tanto no contexto brasileiro, quanto baiano, foi responsável pela criação de uma série de novas institucionalidades que, de algum modo, ampliaram os mecanismos de participação da sociedade civil no âmbito do planejamento público. A abordagem territorial foi motivada pela chegada do PT ao poder e sua tentativa de atender, pelo menos parcialmente, as demandas de movimentos sociais, grupos da sociedade civil e outros seguimentos da tão explorada ruralidade brasileira que por anos lutaram pela (não concretizada) reforma agrária.

De modo análogo, a abordagem territorial ganha força na Bahia, após a chegada de Jaques Wagner (PT) em 2007. A lei 13.214/2014 criou uma série de institucionalidades para atuarem junto ao estado no processo de planejamento dos Planos-Plurianuais-Participativos, colocando a Bahia num patamar de destaque no contexto nacional, em comparação com os demais estados que nunca estabeleceram um marco legal para a política territorial. Todavia, é um grande desafio mensurar se a abordagem territorial, permitiu o fortalecimento das institucionalidades criadas, tais como os Colegiados Territoriais.

Nesse sentido, é pertinente analisar o processo participativo de umas das principais instâncias da abordagem territorial, os Colegiados de Desenvolvimento Territorial, que estão na “ponta” do processo de planejamento, tendo contato direto com as demandas dos grupos representantes dos vários seguimentos sociais. Serão essas instituições participativas capazes de levar as demandas territoriais ao nível do estado? Que fatores internos e externos podem influenciá-las? Tais questões serão abordadas no capítulo a seguir que irá analisar o CODETER do Território Metropolitano de Salvador.



#### 4 EFETIVIDADE DO PROCESSO PARTICIPATIVO DO CODETER - TMS

O propósito do presente capítulo é se debruçar sobre a efetividade do processo participativo do Colegiado de Desenvolvimento Territorial do Território Metropolitano de Salvador (CODETER – TMS). O objetivo é conhecer os fatores que podem influenciar no desempenho das atividades do Colegiado, bem como suas características estruturais e de funcionamento. Nesse sentido, o trabalho segue a linha dos estudos sobre efetividade do processo participativo, sobretudo os que pontuam a importância da análise do desenho institucional para compreender como aspectos referentes ao grau de institucionalização, potencial inclusivo e regras relativas à representação ajudam a explicar a efetividade das instituições participativas (FUNG; WRIGHT, 2003; CORTES, 2011; FARIA; RIBEIRO, 2011).

De forma complementar à análise do desenho institucional, também será apresentada a perspectiva dos atores que integram o Colegiado Territorial, a fim de compreender como as diferentes percepções e vivências dos atores envolvidos podem enriquecer o entendimento acerca da atuação dessa instância e dos condicionantes que a influenciam. Esse tipo de análise é comumente considerado como uma dimensão própria dos estudos sobre o processo participativo, denominada de “Atores e Estratégias/Repertórios de Ação” (PIRES *et al.*, 2011; PIRES, 2014).

Nesse sentido, será analisada não só a percepção de integrantes do CODETER – TMS, como também de técnicos de Estado que prestam apoio ao colegiado, com o intuito de comparar a visão desses atores a respeito dos fatores que podem influenciar na efetividade dessa instância, bem como os desafios mais comuns relacionados ao exercício de sua própria função.

Vale ressaltar que o Território Metropolitano de Salvador guarda certas especificidades que tendem a enriquecer a análise do presente trabalho. Por esta razão, tem-se a seção introdutória a seguir que busca revelar semelhanças e diferenças entre as noções de “Território Metropolitano” versus “Região Metropolitana”, além de pontuar aspectos ligados às dificuldades de integração das institucionalidades presentes nesse recorte.

##### 4.1 Região Metropolitana versus Território Metropolitano: diferentes perspectivas

Uma vez conhecida a trajetória da abordagem territorial na Bahia, incluindo a formação dos 27 territórios e das instâncias que integram a Política Territorial, é necessário conhecer um pouco mais a respeito do Território Metropolitano, suas institucionalidades e particularidades.

Antes da adoção da Abordagem Territorial já havia a definição de Região Metropolitana de Salvador (RMS). Tal definição foi implementada pela Lei Complementar N° 14, de 08 de junho de 1973<sup>35</sup>, contando inicialmente com 8 municípios<sup>36</sup>. Com a emancipação dos municípios de Dias D’Avila (1985) e Madre de Deus (1990), a RMS passou a contar com 10 municípios. Em 2008, foram incluídos São Sebastião do Passé e Mata de São João. Por fim, em 2009, inclui-se o município de Pojuca, totalizando os 13 municípios atuais.

**Figura 4 – Os 13 Municípios da Região/Território Metropolitano de Salvador**



**Fonte:** SEDUR, 2014<sup>37</sup>.

Conforme dados da Secretaria de Planejamento do Estado (SEPLAN), a região Metropolitana de Salvador é responsável por 77,79% da arrecadação do ICMS da Bahia, imposto sobre a circulação de mercadorias e serviços de transporte, comunicação, etc. Trata-se, portanto, de uma região com grande potencial econômico, destacando-se atividades ligadas à indústria (petroquímica, automobilística e metalúrgica), bem como o setor de serviços, construção civil, turismo e comércio. No âmbito industrial, destacam-se o Polo Industrial de Camaçari e o Centro Industrial de Aratu. Além disso, é o território mais populoso (cerca de 3,899 milhões de pessoas),

<sup>35</sup> Cf.: BRASIL. Lei complementar nº 14, de 8 de junho de 1973. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Disponível em: <<https://tinyurl.com/y6lrvmb>>. Acesso em: 15 out. 2020.

<sup>36</sup> Os 8 municípios eram: Camaçari, Simões Filho, Lauro de Freitas, Salvador, Candeias, S. Francisco do Conde, Itaparica e Vera Cruz.

<sup>37</sup> Cf. SEDUR. Entidade Metropolitana. Região Metropolitana de Salvador. Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/governanca\\_metropolitana/160406\\_entidade\\_metropolitana\\_da\\_regiao\\_metropolitana\\_de\\_salvador.pdf](https://www.ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/governanca_metropolitana/160406_entidade_metropolitana_da_regiao_metropolitana_de_salvador.pdf)>. Acesso em: 21 jun. 2019.

urbanizado e com o maior PIB da Bahia, aproximadamente 43,94% de participação no PIB estadual, de acordo com dados de 2015.<sup>38</sup>

A prefeitura de Salvador, cidade-sede da região e capital do estado, é atualmente ocupada por ACM Neto (DEM/PFL) que passará o cargo para seu vice, Bruno Reis, eleito no primeiro turno das eleições municipais de 2020<sup>39</sup>. Salvador faz parte de uma institucionalidade própria voltada para a governança da região, intitulada de Entidade Metropolitana de Salvador, criada em 2014. A Entidade Metropolitana conta com a participação de representantes das prefeituras dos 13 municípios e dialoga com a Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado (SEDUR); assim, é centrada em temas pertinentes a urbanidade e aos principais ramos de atividades econômicas presentes na Região Metropolitana. Tal entidade, também conta com um conselho próprio com 30 membros, sendo 1 representante escolhido pelo legislativo de cada cidade e o restante por parte da sociedade civil.

A criação da Entidade Metropolitana, visa sobretudo atender à exigência da elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI). Trata-se de um plano de desenvolvimento econômico e sustentável com projeções para os próximos 30 anos, que busca articular os 13 municípios que compõem a Região Metropolitana<sup>40</sup>. Cada município possui o seu próprio Plano de Desenvolvimento Urbano; o PDUI, portanto, visa integrar as aspirações de desenvolvimento de cada município em um único documento de forma convergente.

Tal plano é uma exigência do Estatuto da Metrôpole, sancionado em 2015 pela Lei Federal nº 13.089<sup>41</sup>, que estabelece que todas as regiões metropolitanas e aglomerações urbanas do Brasil possuam um Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI).<sup>42</sup> Apesar disso, o PDUI teve sua primeira rodada de oficinas apenas em fevereiro de 2020, ainda antes do avanço da pandemia do Corona Vírus (COVID-19) no país. A seguir, uma síntese das institucionalidades e nomenclaturas mencionadas que compõem o recorte regional metropolitano.

---

<sup>38</sup> Para mais informações ver: FNEM. Região Metropolitana de Salvador. Disponível em: <<http://fnembrasil.org/regiao-metropolitana-de-salvador-ba/>>. Acesso em: 21 jun. 2020.

<sup>39</sup> Bruno Reis (DEM) venceu com 64,16% dos votos válidos, derrotando Major Denice (PT) que obteve 18,84% dos votos válidos.

<sup>40</sup> Mais informações em: PDUI RMS. O que é PDUI? Disponível em: <<http://pdui-rms.com.br/o-que-e-o-pdui-rms/>>. Acesso em: 23 maio 2020.

<sup>41</sup> Cf.: BRASIL. LEI Nº 13.089, DE 12 DE JANEIRO DE 2015. Institui o Estatuto da Metrôpole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Disponível em: <<https://tinyurl.com/y3vxtgn2>>. Acesso em: 15 out. 2020.

<sup>42</sup> Ver: FNEM BRASIL. Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI). Disponível em: <<http://fnembrasil.org/pdui/>>. Acesso em: 23 maio 2020.

**Quadro 15 – Institucionalidades e termos fundamentais da RMS**

| <b>Região Metropolitana de Salvador</b>                 |  |
|---|--|
| <i>Entidade Metropolitana</i>                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Criada em 2014, possui representantes das prefeituras dos atuais 13 municípios que compõem a RMS.</li> <li>• Dialoga com a Secretária de Desenvolvimento Urbano do Estado (SEDUR).</li> <li>• Centra-se em temas pertinentes ao desenvolvimento urbano, comércio e infraestrutura.</li> </ul> |
| <i>Conselho da Entidade Metropolitana</i>               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Composto por 30 membros, sendo 1 representante de cada legislativo municipal e as demais cadeiras ocupadas por representações da sociedade civil.</li> <li>• Trata de projetos e políticas referentes ao Desenvolvimento Urbano da RMS.</li> </ul>  |
| <i>Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI)</i> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Plano de desenvolvimento econômico e sustentável com projeções para os próximos 30 anos, que busca articular os 13 municípios que compõem a Região Metropolitana.</li> </ul>  |

**Fonte:** elaborado pelo autor.

Por outro lado, a definição do “Território Metropolitano de Salvador” ocorreu em 2006, no bojo da implementação da Política de Desenvolvimento Territorial na Bahia, como uma nova perspectiva de planejamento do desenvolvimento, voltada ao apoio dos segmentos rurais do território e o combate à pobreza no campo. Como mencionado no Capítulo 2, a Política Territorial foi instituída no Governo Lula como forma de superar a dualidade *cidade x campo*, característica do modelo de desenvolvimento brasileiro que historicamente privilegiou políticas urbanas e reduziu o entendimento do “rural” às atividades do agronegócio. Com o passar do tempo, foi substituída a nomenclatura de “Território Rural” por “Território de Identidade”, na busca por ampliar o escopo da política também para o âmbito urbano, na tentativa de incluir atores de ambos seguimentos.

Assim, foi durante o início do Governo de Jaques Wagner (PT), em 2007, que os Territórios de Identidade e seus respectivos representantes institucionais (Colegiados Territoriais) contribuíram para a elaboração do Plano Plurianual Participativo 2008-2011, com a pioneira participação dos Colegiados no processo de escuta social nos Territórios. Conforme informações do técnico da Secretária de Planejamento do Estado, as inclusões dos municípios de São Sebastião, Mata de São João e Pojuca (entre 2008 e 2009) foram feitas, justamente, a fim de padronizar o recorte territorial e regional para a elaboração do PPA-P 2008-2011, no início do Governo Wagner. O quadro, a seguir, visa elucidar as referidas institucionalidades e conceitos que fazem parte do recorte regional/territorial.

Isto posto, percebe-se uma diferença na concepção da Região Metropolitana em comparação com a de Território Metropolitano. A primeira engloba instituições, sobretudo, do poder público e representantes dos segmentos econômicos mais proeminentes da região a fim de debater políticas com foco no desenvolvimento urbano. A concepção territorial, por sua vez, defende que, apesar da centralidade econômica da capital, o Território Metropolitano possui grandes bolsões de pobreza espalhados por seus 13 municípios e apresenta traços de ruralidade que devem ser apoiados por incentivos governamentais. Por essa razão, o Colegiado Territorial – diferente das instituições regionais protagonizadas pelo poder público – é uma instância de participação popular com representações dos segmentos vulneráveis do território, sobretudo, ligados a agricultura familiar e economia solidária.

Uma das principais responsabilidades do Colegiado Territorial, representante institucional dos “Territórios de Identidade”, é auxiliar na elaboração de demandas para as escutas sociais do Plano Plurianual Participativo (PPA-P), bem como, no processo de mobilização social para as escutas. Desde o PPA 2008-2011, o processo de elaboração do plano conta com escutas territoriais, onde técnicos de estado visitam os 27 Territórios de Identidade para coletar demandas prioritárias dos territórios. Tal processo envolve a participação de uma gama de entidades do estado e sociedade civil e ocorrem em plenárias abertas ao público geral.

As 30 propostas mais votadas de cada Território são incluídas em um documento base que auxilia na construção do PPA estadual. Para o PPA 2020-2023, foram elaboradas 31 propostas (acréscimo de uma proposta) pelo Território Metropolitano, que incluem múltiplas áreas de políticas públicas, como saúde, educação, segurança, comunicação, mobilidade. Como esperado, várias propostas focam em temas ligados a agricultura familiar, conservação ambiental e economia solidária, com foco em municípios ruralizados. Vale ressaltar que as demandas coletadas servem como um documento auxiliar para a elaboração do PPA oficial, podendo ser incluídas ou não no documento final. Nesse sentido, as secretarias costumam gerar um relatório com *feedbacks* acerca da viabilidade da implementação das propostas. Abaixo, tem-se as 31 propostas prioritárias do território metropolitano para o PPA 2020-2023.

**Quadro 16 – Propostas do Território Metropolitano para o PPA 2020-2023**

| <b>Propostas Território Metropolitano</b>  | <b>Secretarias Responsáveis</b> |
|--|---------------------------------|
| <b>1.</b> Ampliar a Assistência Técnica e Extensão Rural - ATER direta e indireta, para todos os municípios do território; e implantar o Centro Técnico para a Agricultura Familiar.     | SDR                             |
| <b>2.</b> Ampliar o número de UTI Neonatal no território.  | SESAB                           |
| <b>3.</b> Ampliar o programa de inclusão digital e o número de Centro Digital de Cidadania - CDC, e universalizar a banda larga nos municípios, incluindo as zonas rurais do território. | SECTI                           |

|   |                        |
|---|------------------------|
| <b>4.</b> Construir a Vila Olímpica da Bahia com modelo oficial.  | SEINFRA<br>SETRE       |
| <b>5.</b> Criar Fábricas - Escolas espaços de formação coletiva escola comunidade-empresa, prestação de serviços, pré-incubação, incubação e aceleração de empreendimentos, e a produção de tecnologias sociais, que se associam aos ativos territoriais e ao perfil econômico estabelecido como base para a criação e fortalecimento do potencial de inovação local, inclusive de agro energia                                 | SEC                    |
| <b>6.</b> Criar o cargo de nutricionista, visando garantir a contratação de nutricionistas na Secretaria de Educação de Estado.   | SEC                    |
| <b>7.</b> Dar continuidade ao programa de implantação de sistemas de conservação de água (cisternas) e quintais produtivos, além da ampliação dos serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural - ATER para a totalidade dos municípios do território.   | SIHS<br>SJDHDS<br>SDR  |
| <b>8.</b> Dar continuidade ao Projeto Pescando Letras, para os idosos das áreas rurais e marítimas do território.   | SEC                    |
| <b>9.</b> Efetivar a implementação das Leis 10.639/03 e 11.645/08, fortalecendo o ensino indígena e quilombola no território, com enfoque na construção de currículo e uso de materiais didáticos às realidades dos lugares.  | SEC<br>SEPROMI         |
| <b>10.</b> Elaborar o estudo de viabilidade com projeto executivo dos rios junto com os Comitês de Bacias de Itapecerica (Mata de São João) e Jaguaripe (Itaparica/Vera Cruz), para suplementação do abastecimento de água de Salvador e Região Metropolitana e para a Ilha (Ponte).  | SIHS                   |
| <b>11.</b> Fortalecer a Economia Solidária para implantação de redes de comercialização da agricultura familiar, agroecologia, pesca, artesanal e aquicultura.  | SEAGRI<br>SDR<br>SETRE |
| <b>12.</b> Fortalecer e desenvolver a cadeia produtiva agropecuária, agroecológica, pesca artesanal e aquicultura do território até a comercialização e desenvolver o sistema de comercialização da agricultura familiar e economia solidária no âmbito do território articulado com os sistemas estadual e nacional.   | SEAGRI<br>SDR<br>SETRE |
| <b>13.</b> Garantir a presença de nutricionistas na alimentação escolar com estratégias que vão além da elaboração de cardápios, inserindo avaliações nutricionais e educação nutricional como eixos prioritários.  | SEC                    |
| <b>14.</b> Garantir uma gestão hídrica participativa e efetiva e ampliar a infraestrutura hídrica de usos múltiplos, incluindo os empreendimentos produtivos comunitários, transversalizando com a política estadual de Pagamento por Serviços Ambientais, garantindo a transição agroecológica para o desenvolvimento rural sustentável.   | SIHS<br>SDR            |
| <b>15.</b> Identificar e reconhecer a existência da agricultura familiar do território, através da execução de políticas públicas que ofereçam oportunidades, com atenção a agroecologia urbana e periurbana, agroindústria, empreendimentos de economia solidária, comunidades tradicionais, incluindo investimentos em infraestrutura, regularização fundiária, reforma agrária, educação, saúde e segurança, urbana e rural. | SEAGRI<br>SETRE<br>SDR |
| <b>16.</b> Implantar Cursos Superiores de Tecnólogo -CST na rede estadual de Educação Profissional e Tecnológica, em parceria com as instituições de ensino superior e do Sistemas S.   | SEC                    |
| <b>17.</b> Implantar delegacias itinerantes e rondas rurais para atender a segurança pública.   | SSP                    |
| <b>18.</b> Implantar o fortalecimento de Programas e Políticas Públicas para a juventude, no combate e enfrentamento ao racismo e na desconstrução da cultura da violência, proporcionando a inclusão social da juventude, em especial a juventude negra.   | SJDHDS<br>SEPROMI      |
| <b>19.</b> Implantar um programa de recuperação e conservação mata ciliares nos municípios do território.   | SEMA                   |

|   |                               |
|---|-------------------------------|
| 20. Implantar um sistema de comunicação comunitária, através de legislação, com a criação de um fundo com recursos públicos ou do orçamento do Estado, para fomento das rádios comunitárias, TV WEB, e a TV da Cidadania Kirimurê, na formação de pessoal e de público, infraestrutura com ênfase em banda larga, como forma de construir e fortalecer uma rede de mídia livre e popular no território. | SEC<br>SECTI                  |
| 21. Implementar e fortalecer programas de proteção e atendimento a idosos, mulheres, crianças e adolescentes no enfrentamento à violência, exploração sexual e uso de substâncias psicoativas, a partir de um diagnóstico socioeconômico para subsidiar tecnicamente.   | SJDHDS<br>SESAB<br>SSP<br>SPM |
| 22. Implementar o projeto Fazendinha dos Idosos.  | SJDHDS                        |
| 23. Incentivar as cooperativas e agroindústrias, através de programas, editais e financiamentos (Bahia Produtiva, Desenbahia).  | SEFAZ<br>SDR<br>SETRI         |
| 24. Incentivar o financiamento das cadeias produtivas, com potencial de inclusão sócio produtiva no mercado, e destaque para agroecologia rural, urbana e periurbana, e a produção orgânica de piscicultura, oleaginosas e avicultura.  | SEAGRI<br>SDR                 |
| 25. Inserir a economia solidária no currículo escolar e criar o Centro de Formação em Agricultura Familiar.   | SEC                           |
| 26. Melhorar a rede física e a infraestrutura das Unidades da Polícia Militar e da Polícia Civil, com aquisição de equipamentos e com a realização de reformas para melhor atendimento ao cidadão.  | SSP                           |
| 27. Ofertar capacitação continuada no enfrentamento ao feminicídio para gestores, educadores, juízes, promotores de justiça, delegados, agentes, policiais, profissionais de saúde e demais servidores públicos e funcionários que atuam na rede de atendimento ou em programas e órgãos ligados ao enfrentamento da violência contra mulher.   | SJDHDS<br>SPM<br>SEAP         |
| 28. Parceria entre SDR e SECTI/CEPED, para análise de solo e água do território.  | SDR<br>SECTI                  |
| 29. Reativar o Programa de Doação de Sementes e Mudanças Frutíferas.  | SEAGRI                        |
| 30. Reativar os trens metropolitanos modernizados, ligando Salvador aos municípios de Dias D'Ávila, Candeias, Mata de São João, Camaçari, Catu, Pojuca, entre os que possuem a linha férrea.  | SEINFRA                       |
| 31. Universalizar o ensino em tempo integral, com a ampliação da formação profissionalizante, artística, cultural e esportiva.  | SEC                           |

Fonte: FIPLAN, 2020.<sup>43</sup>

Todavia, no processo de elaboração das propostas do CODETER – TMS para o PPA 2-2020-2023 não houve participação de representantes das institucionalidades da Região Metropolitana ou da prefeitura de Salvador, cidade-sede do território.

Nota-se, portanto, uma dualidade existente entre o recorte metropolitano regional e o territorial (apesar de ambos contarem com os mesmos 13 municípios). O primeiro é um espaço predominantemente de articulação do poder público e que conta com seu próprio Conselho que discute, essencialmente, políticas de âmbito urbano; enquanto o outro visa ser um espaço

<sup>43</sup> Cf: GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA. Sistema Integrado de Planejamento. Plan 08 – Programação das Propostas da Escuta. FIPLAN. PPA 2020-2023.

popular, representante de seguimentos e municípios vulneráveis do território para discussão de políticas/projetos com foco na ruralidade. Tal questão foi enfatizada pelo técnico de estado responsável por auxiliar o CODETER – TMS; segundo ele, Salvador é praticamente ausente das discussões acerca da política territorial e não existe a dita integração urbano x rural, uma das principais premissas da atuação da Política Territorial.

Dado esse breve contexto, as seções a seguir irão se debruçar sobre a figura do Colegiado Territorial do Território Metropolitano. Primeiramente, será realizado um olhar interno para o CODETER-TMS, mediante a análise de seu Desenho Institucional, a fim de compreender aspectos ligados ao seu grau de institucionalização, composição e decisão, elementos importantes para se conhecer as potencialidades e limitações dessa instituição participativa. Em seguida, por meio da Perspectiva dos Atores Sociais do CODETER – TMS, serão aprofundadas as nuances contextuais da relação entre a Região Metropolitana x Território Metropolitano, assim como, demais fatores que podem interferir na efetividade dessa instância.

#### **4.2 Análise do Colegiado de Desenvolvimento Territorial – Metropolitano de Salvador**

O objetivo desta seção é apresentar os condicionantes que influenciam a efetividade do processo participativo do Colegiado de Desenvolvimento Territorial (CODETER) do Território Metropolitano de Salvador. Nesse sentido, foi essencial a junção de técnicas de pesquisa e métodos de coleta de dados, que envolveram desde análise documental e investigação *in loco* de reuniões do núcleo diretivo e plenárias gerais, bem como, entrevistas semiestruturadas a membros do CODETER e técnicos de estado para o levantamento de informações que ajudem a compreender as características gerais do Colegiado e os fatores que o influenciam. O método de análise de dados, por sua vez, baseou-se na Análise do Discurso, que busca compreender como os elementos da realidade social são explicitados mediante o discurso, revelando conflitos, contradições, interesses de classe e relações de poder. (PHILLIPS; DI DOMENICO, 2009).

A principal dimensão a ser analisada será o “Desenho Institucional”, com base na adaptação das variáveis e indicadores encontrados em Faria e Ribeiro (2011) para o contexto do Colegiado Territorial Metropolitano. Como instrumento de coleta utilizou-se a versão atualizada do Regimento Interno do Colegiado, aprovada em 30 de janeiro de 2019, assim como, a Lei 13214/2014, que institucionaliza a política territorial na Bahia e a figura dos Colegiados Territoriais.



Complementando a análise do desenho institucional, será apresentada o que denominamos de Perspectiva dos Atores Sociais, a fim de avaliar os fatores que na opinião dos atores envolvidos podem influenciar a efetividade do CODETER – TMS. Para tanto, leva-se em consideração os estudos sobre “Atores e estratégias de atuação” (PIRES *et al.*, 2011; PIRES, 2014). O objetivo é perceber se há diferenças entre as expectativas dos atores estatais e sociais em relação aos fatores que influenciam na efetividade do Colegiado, além de identificar os desafios relacionados ao exercício de suas atividades que ajudam a explicar a atuação do Colegiado Territorial. Nesse sentido, foram feitas entrevistas semiestruturadas a membros da Coordenação Executiva do CODETER-TMS e Técnicos de Estado, além da coleta de comunicações verbais provenientes da participação em reuniões do Núcleo Diretivo, Câmaras Temáticas, Plenárias e eventos durante o período de 2018-2019.

A seguir, tem-se o quadro analítico que irá auxiliar na coleta e interpretação das informações da presente pesquisa, com base nas dimensões mencionadas:

Quadro 17 – Modelo Efetividade do Processo Participativo do CODETER - TMS

| Conceito                              | Dimensões   |  |                                  |   | Instrumento de Coleta de Dados  |
|---------------------------------------|---|--|----------------------------------|---|---|
|                                       |   | Variáveis  | Indicadores                      | Índices   |   |
| Efetividade do Processo Participativo | Desenho Institucional<br>(Adaptado de Faria; Ribeiro, 2011)                                       | <i>Grau de Institucionalização</i>                   | <i>Formalidade</i>               | *Tempo de existência da instituição;<br>*Existência de uma estrutura organizacional consolidada<br>*Frequência de reuniões obrigatórias<br>*Regras para exclusão de membros       | *Regimento Interno e lei de criação do CODETER – TMS<br><br>*Roteiro de entrevista com membros do CODETER – TMS<br><br>*Participação em reuniões do Núcleo Diretivo (Investigação <i>in Loco</i> ). |
|                                       |   | <i>Potencial inclusivo ou democratizante</i>         | <i>Composição e pluralidade</i>  | *Distribuição e proporcionalidade de cadeiras dos segmentos sociais e do governo;<br>*Regras para definição coordenação/presidência<br>*Poderes da coordenação/presidência        |   |
|                                       |   |  | <i>Processo decisório</i>        | *Quem elabora as pautas para votação<br>*Como as pautas podem ser alteradas<br>*Quem pode propor alterações aos Regimentos<br>*Previsão de comissões, conferências e capacitações |   |
|                                       |   | <i>Grau de Representação</i>                         | <i>Regras para representação</i> | *Definição de entidades que têm assento no CODETER;<br>*Número de cadeiras destinadas;<br>*Como ocorrem tais definições;  |   |
|                                       | Perspectiva dos Atores Sociais<br>(Adaptado com base em Pires <i>et al.</i> , 2011; Pires, 2014). | <i>Percepção em relação à efetividade do CODETER</i> | -----                            | *Identificar a percepção dos atores sociais em relação à efetividade do Colegiado Territorial<br>*Identificar quais fatores afetam a efetividade do CODETER - TMS                 | *Entrevista semiestruturada com membros do CODETER e técnicos de estado<br><br>*Observação em Plenárias e eventos.  |
|                                       |   | <i>Exercício da função</i>                           | -----                            | *Identificar os desafios enfrentados pelos atores sociais para o exercício de seus papéis.  |   |

#### 4.2.1 Desenho Institucional do CODETER TMS

Como apresentado no quadro analítico, conforme Faria e Ribeiro (2011), o desenho institucional permite a análise de múltiplas variáveis que atestam o funcionamento das Instituições Participativas (IPs), a saber: i) *grau de institucionalização*; ii) *potencial inclusivo ou democratizante*; e iii) *grau de representação*. Devido as semelhanças estruturais entre Conselhos de Políticas Públicas e os Colegiados Territoriais, optou-se pela adaptação do modelo para a análise do CODETER – TMS.

A seguir, há o detalhamento dessas variáveis e seus respectivos índices aplicados a análise do CODETER – TMS, em sua gestão mais recente (2018-2020).

##### 4.2.1.1 *Grau de institucionalização do CODETER – TMS*

Analisar o grau de institucionalização significa compreender o quão consolidado é o colegiado, mediante aspectos como seu tempo de criação, estrutura interna e funcionamento. Conforme Echeverri (2010), os Colegiados Territoriais evoluíram de forma desigual no Brasil, com diferentes níveis de desenvolvimento institucional. Nesse sentido, para a presente análise foram consideradas as seguintes informações/índices (FARIA; RIBEIRO, 2011): i) *o tempo de existência da lei de criação e do Regimento Interno em vigor*; ii) *existência de uma estrutura organizacional*; iii) *a frequência de reuniões obrigatórias*; e iv) *Regras para exclusão de membros*.

Como visto no Capítulo 2, entre 2003-2004, no início do governo Lula, deu-se início a abordagem de desenvolvimento Territorial no Brasil com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) e a instituição do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT), com intuito de repassar recursos para a agricultura familiar. Nesse período surge a necessidade de identificação dos Territórios Rurais brasileiros e da criação de instâncias participativas que lhes representassem, isto é, os Colegiados de Desenvolvimento Territorial. (Para mais informações ver “Cap. 2 - Política Territorial: Contexto Brasileiro e Baiano”).

Assim, em relação ao **tempo de existência**, deve-se esclarecer que o colegiado iniciou seu processo de organização a partir da definição do Território Metropolitano de Salvador ainda em 2006, naquela época foi formado o “Colegiado de Desenvolvimento Rural” que mais tarde viria a se tornar o “Colegiado de Desenvolvimento Territorial”, tentando abarcar a discussão de políticas públicas para os seguimentos rural e urbano.

Ainda em 2010, o governo da Bahia expediu o decreto 12.354<sup>44</sup> que oficializou os Territórios de Identidade e criou o Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial (CEDETER), responsável pela homologação dos Colegiados Territoriais. Contudo, o marco dessa trajetória ocorreu com a promulgação da Lei 13214/2014 que instituiu o Colegiado de Desenvolvimento Territorial como uma instância integrante da estrutura de governança territorial do Estado da Bahia, agora como política de Estado permanente.

Nesse sentido, os Colegiados Territoriais baianos passaram a ser reconhecidos oficialmente pelo Governo do Estado há pelo menos 10 anos, com a publicação do decreto 12.354, sendo posteriormente endossados pela lei estadual 13.214/2014. O que representa um tempo considerável de existência dessa instituição participativa.

Os Regimentos Internos (RI) sofrem modificações periodicamente, conforme o mandato de cada gestão do colegiado que se renova a cada dois anos. O primeiro RI foi aprovado em 2006, tendo sua mais recente atualização em janeiro de 2019.

No que tange ao ponto 2, “**existência de uma estrutura organizacional**”, verifica-se que o Regimento Interno, em seu Art. 6º, dispõe de forma detalhada que o CODETER deve possuir a seguinte estrutura: a) Plenária; b) Núcleo Diretivo; c) Coordenação Executiva; d) Câmaras Temáticas/Setoriais, e; e) Núcleo Técnico. A seguir, análise de cada uma dessas instâncias no contexto do Colegiado Metropolitano.

A **Plenária** é a instância máxima para deliberação do CODETER - TMS, composta da totalidade dos membros das entidades representantes dos segmentos sociais e poder público presentes no Território. **Atribuições da plenária:** discutir e aprovar demandas para o Plano Plurianual Participativo (PPA-P); aprovar alterações do regimento interno; aprovar a inclusão de novas entidades para comporem o Colegiado, e; discutir editais e seleção de organizações.

O **Núcleo Diretivo** é composto por 15 representantes do total das 55 entidades, tendo 2/3 da sociedade civil (10 integrantes) e 1/3 poder público (5 integrantes). O Núcleo tem mandato de 2 anos, sendo permitida uma renovação. De acordo com o Regimento Interno, ele tem a função de coordenar ações para construção e implementação do Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável e projetos específicos. Também é função do Núcleo Diretivo (Art. 14, p. 5):

I - Acompanhar as ações do CEDETER; II - Receber as propostas de projetos das entidades pertencentes ao Território e enviar ao CEDETER para os devidos encaminhamentos aos órgãos competentes; III - Promover ações com

---

<sup>44</sup> Cf.: BAHIA. Decreto nº 12.354 de 25 de agosto de 2010. Institui o Programa Territórios de Identidade e dá outras providências. Disponível em: <<https://governo-ba.jusbrasil.com.br/legislacao/1024959/decreto-12354-10>>. Acesso em: 15 out. 2020.

vistas ao fortalecimento das articulações entre as entidades do Território; IV - Propor eixos orientadores para os projetos a serem homologados pela Plenária; V - Acompanhar a implementação dos planos e projetos territoriais; VI - Estabelecer diretrizes para o funcionamento, acompanhamento, coordenação e orientação da atuação do Núcleo Técnico.

Dando prosseguimento a estrutura do Colegiado, tem-se a **Coordenação Executiva**, por sua vez, formada por 4 membros, sendo eles: *Coordenador*; *Secretário(a) Executivo*; *Secretário(a) de Comunicação* *Secretário(a), e*; *Secretário de Articulação Social*. Tais indivíduos são os principais responsáveis pelo funcionamento do Colegiado Territorial.

O *Coordenador* exerce o papel de liderança principal, com função similar a um presidente, já que é o principal representante institucional do CODETER – TMS, sendo encarregado de presidir as reuniões. Será explicado suas atribuições e poderes no Tópico ii, “Processo Decisório”. A coordenação também possui mandato de 2 anos (no máximo 4, se feita renovação). Recentemente, o atual Coordenador pediu afastamento da posição, devido sua candidatura a vereador do município de Candeias, uma vez que o Regimento Interno não permite que políticos em exercício assumam tal função.

Conforme o Regimento, a *Secretaria Executiva* tem o papel de substituir o coordenador (na sua ausência) até que haja votação em plenária; apoiar o processo de elaboração, monitoramento e gestão do Plano de Desenvolvimento Territorial; prestar assessoria ao Núcleo Diretivo e ao colegiado; apoiar elaboração de estudos e diagnósticos referentes às demandas do colegiado; apoiar a articulação entre instituições do Governo e entidades não governamentais no território e, por fim, elaborar relatórios, atas e organizar a documentação, arquivando-as de forma adequada.

Todavia, no caso do CODETER – TMS, como fruto da observação de reuniões do Núcleo Diretivo e a opinião de seus membros, a pessoa encarregada dessa função tem uma série de demandas profissionais que tem comprometido sua participação nas reuniões do Núcleo Diretivo. No entanto, com a proximidade do fim da gestão atual do CODETER e o afastamento do coordenador, decidiu-se que ela assumiria a coordenação do colegiado pelo menos até dezembro de 2020.

O *secretário de comunicação*, por sua vez, tem as seguintes atribuições segundo o Regimento: a) responsável pela comunicação no âmbito territorial e divulgação de ações diversas; b) elaboração de boletim informativo para divulgação das ações do CODETER e Núcleo Diretivo; c) propor e executar ações para divulgação e fortalecimento da política territorial, envolvendo diversos segmentos na tomada de decisão; d) Promover a troca de informações entre o CODETER – TMS e os demais territórios.

O documento ainda dispõe que tais atividades devem contar com o apoio do Agente de Desenvolvimento Territorial (ADT) e da infraestrutura necessária. O ADT é um cargo remunerado que necessita de concurso público, tendo a função de intermediar a comunicação do Colegiado Territorial e o poder público dos diferentes municípios pertencentes ao território, dentre outras atribuições. No entanto, o CODETER – TMS não possui esse profissional, dificultando o exercício da totalidade das funções da secretaria de comunicação.

Durante a reunião do Núcleo Diretivo, ocorrida em 11 de junho de 2019, o secretário de comunicação expôs sua opinião em relação a função e a importância de estar presente em atividades no território:

*Com relação a comunicação, como estávamos sem ADT, eu estava ocupando esse espaço. Mas comunicação não é fazer carta, mandar e-mail... É importante que a gente possa ampliar a visão do que é comunicação. Estar nesses eventos é papel da comunicação. (Secretário de Comunicação - CODETER, 2019).*

Ainda em relação a operacionalidade da secretaria de comunicação do CODETER – TMS, um dos representantes do CODETER pontuou a dificuldade de contato com membros que moram em comunidades rurais presentes no Território Metropolitano:

*Essa questão da comunicação é um desafio. Temos que pensar em comunidades que não têm acesso à internet, pensar se vai via e-mail, telefone. Nem todos tem acesso ao smartphone. (Secretário de Articulação e Mobilização Social – CODETER, 2019).*

A Coordenação Executiva ainda é composta pela Secretaria de Articulação Social, que apresenta as seguintes atribuições de acordo com o regimento: a) promover ações para mobilização social no território; b) buscar parcerias para implementação de pesquisas acerca das potencialidades e vulnerabilidades socioeconômicas, e; c) propor estratégias e ações compatíveis com o espaço territorial, com vistas à inclusão e diminuição de vulnerabilidades socioeconômicas.

Trata-se de uma agenda complexa de trabalho que impõem dificuldades para a definição de ações práticas que possam nortear as atividades do Secretário de Articulação. Isso se torna ainda mais notório, de acordo com depoimentos manifestados pelo secretário em reuniões do Núcleo Diretivo, ao questionar acerca de qual propósito prático da secretaria, pontuando a impossibilidade de desenvolver ações nos 13 municípios que compõem o Território Metropolitano e as dificuldades de articulação com prefeituras que se negam a participar do espaço (mais informações nas seções 4.2.1.2 e 4.2.2).

Também integram a estrutura organizacional do CODETER – TMS, as **Câmaras Temáticas/Setoriais**, que são instâncias constituídas durante a Plenária, voltadas para a “discussão, apropriação, divulgação, articulação, mobilização e produção referente a assuntos específicos” (Art. 21, Regimento Interno). Esses assuntos/temas podem ser de natureza social, ambiental, econômica, cultural, de gênero, tecnológica, científica, dentre outros. As câmaras servem para a qualificação do trabalho do Colegiado Territorial, uma vez que auxiliam no levantamento de demandas e controle de políticas públicas relacionadas a tais temas, podendo desenvolver propostas técnicas, políticas e operacionais para serem apuradas pela Plenária. As câmaras setoriais, por sua vez, são relacionadas a seguimentos específicos (Jovens, Idosos, LGBTs, Mulheres, Comunidades Tradicionais), voltada para a discussão de assuntos ligados a tais grupos. Os atores que ocupam as câmaras não precisam fazer parte do Colegiado (exceto o coordenador da câmara), podendo ser entusiastas do tema, especialistas, ativistas e outros profissionais que queiram contribuir para a discussão das políticas públicas na área específica.

Como fruto da pesquisa de campo, viu-se que o CODETER – TMS está no processo de implementação de novas Câmaras Temáticas que serão agrupadas em grupos de 3 áreas para facilitar a transversalidade dos debates, a saber: Câmara de *Economia Solidária/Agricultura Familiar/Agroecologia*; Câmara de *Meio Ambiente/Saneamento/Gestão de Resíduos*; Câmara de *Educação/Cultura/Comunicação*.

Conforme observação da reunião da Câmara Temática de Comunicação, Educação e Cultura do dia 28 de janeiro de 2019, foi possível perceber o processo de organização inicial, escolha de coordenadores e formação da agenda de trabalho para os próximos meses. Como um dos encaminhamentos da reunião, foi decidido que os membros da câmara iriam analisar o Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável (documento feito pelo CODETER – TMS com as principais demandas do território para serem apuradas pelo Governo durante a elaboração do Plano Pluri Anual Participativo), bem como, um documento com a avaliação das secretarias acerca das propostas aprovadas ou não para o PPA 2020-2023. O intuito é promover um norte para a atuação da câmara temática, uma vez que a apuração do documento irá direcionar o trabalho da instância para o monitoramento da implementação das propostas do PPA referentes aos seus respectivos temas.

Apesar da criação das câmaras ser um avanço para a gestão atual do CODETER, a fim de facilitar a proposição de demandas e controle de políticas por área temática, não é a primeira vez que tais instâncias existem no CODETER – TMS. Conforme entrevista com o técnico do poder público responsável por auxiliar os Colegiados Territoriais, várias outras câmaras

temáticas/setoriais já passaram ao longo da existência da instituição, mas acabaram sendo desfeitas devido a problemas de participação dos membros e pouco engajamento.

Por fim, o **Núcleo Técnico** é a última instância sugerida pelo Regimento Interno a compor a estrutura dos Colegiados, mas que não está presente no CODETER – TMS. Tal núcleo tem caráter operacional e função de apoiar técnica/administrativamente as ações da Coordenação Executiva do Colegiado Territorial, sobretudo, a organização de propostas/projetos aprovados pelo CODETER. Assim como a Câmara Temática, os membros do Núcleo Técnico não necessitam fazer parte do Colegiado, podendo ser formados por especialistas, instituições de pesquisa e organizações de apoio, uma vez aprovados pela Plenária ou 2/3 do Núcleo Diretivo.

Continuando a análise sobre o **grau de institucionalização** do CODETER, tem-se o ponto 3 “**Frequência de reuniões obrigatórias**”. Nesse aspecto, conforme o Regimento Interno as reuniões ordinárias da Plenária devem ocorrer uma vez a cada trimestre, de acordo com o calendário anual do CODETER. Mas também podem haver reuniões extraordinárias sempre que necessário. A convocação das plenárias extraordinárias pode ser feita pelo Núcleo Diretivo ou por 1/3 dos membros presentes na Plenária Territorial. A forma de convocação deve ser feita com no mínimo 10 dias de antecedência via e-mail, WhatsApp ou outros meios de comunicação.

As reuniões do Núcleo diretivo, por sua vez, ocorrem uma vez por mês (ordinariamente) e extraordinariamente se convocadas pela Coordenação Executiva ou por maioria simples do próprio Núcleo (mais de 50% dos presentes).

Assim, normalmente uma vez por mês há reuniões do CODETER – TMS, tendo sido percebido uma regularidade na realização dos encontros, exceto quando há incompatibilidade das agendas dos membros. Com a criação das Câmaras Temáticas, as últimas reuniões foram para o planejamento da agenda das Câmaras e a preparação de um seminário que ocorreria em março de 2020 para discussão das propostas do PPA por área temática. No entanto, com a pandemia do Corona Vírus, as reuniões passaram a ser feitas por vídeo conferência para definir o plano de trabalho da gestão atual até dezembro de 2020. Nesse sentido, os membros relataram dificuldades de realizar reuniões virtuais, devido integrantes do colegiado que possuem limitações tecnológicas ou moram em áreas rurais com internet de baixa qualidade.

Assim, as plenárias que haviam sido marcadas para 2020 acabaram não ocorrendo. As reuniões periódicas do Núcleo Diretivo foram mantidas. No entanto, conforme dados coletados nas entrevistas e reuniões do Colegiado, a baixa participação dos membros do Núcleo Diretivo é um problema recorrente desde antes da pandemia.



Quanto ao quarto e último ponto, “**Regras para exclusão de membros**”, o Art. 30 do Regimento dispõe que o membro/entidade que não comparecer em 3 reuniões ordinárias e/ou extraordinárias consecutivas, ou 4 alternadas, no período de um ano, deverá ser excluído. As regras valem para os 40 membros/organizações que compõem o CODETER, incluindo o Núcleo Diretivo.

Como considerações acerca do grau de institucionalização, vê-se que o CODETER – TMS existe formalmente há um período significativo de tempo, pelo menos 10 anos, se tomarmos como base o decreto estadual 12.354 de 2010, que reconheceu os Territórios de Identidade e suas institucionalidades como espaços de discussão e planejamento de políticas públicas territoriais. No entanto, o tempo de existência, por si só, não reflete o nível de organização e consolidação do Colegiado. Apesar do CODETER contar com uma estrutura organizacional conforme o Regimento (Plenária, Núcleo Diretivo, Coordenação, Câmaras Temáticas), percebe-se que este apresenta problemas de comunicação e baixa participação de membros, comprometendo uma de suas atribuições principais: promover a articulação de atores e discussão de políticas públicas em nível territorial.

Quanto às funções da Coordenação Executiva, viu-se limitações em termos do próprio conhecimento das atribuições do cargo, devido ao tom generalista contido no Regimento; dificultando, na visão de alguns participantes, o reconhecimento de ações práticas que norteiem suas atuações no território para além do cumprimento das atividades operacionais como elaboração de atas, gestão de documentos e envio de e-mails. Nesse sentido, a ausência do Agente de Desenvolvimento Territorial (cargo público), influenciou de forma preponderante na funcionalidade do CODETER - TMS, uma vez que tal profissional é um dos principais intermediadores do Colegiado Territorial e a burocracia estatal em nível municipal e estadual.

Quanto à frequência das reuniões, o Colegiado apresentava certa regularidade na realização trimestral da Plenária e mensal dos encontros do Núcleo Diretivo. Todavia, devido à pandemia, as reuniões passaram para o formato de vídeo conferência e as Plenárias trimestrais deixaram de ocorrer, sendo a próxima planejada até o fim de 2020 ou após a estabilização das reuniões presenciais. Por fim, apesar das regras de exclusão de membros/entidades ausentes estarem presentes no Regimento, percebeu-se a dificuldade dos Colegiados em comunicarem as prefeituras e organizações para a substituição de seus representantes, assim como, a própria dificuldade de apurar quem já deveria ser excluído conforme a ausência em três reuniões consecutivas ou 4 alternadas (em um ano de mandato).

#### 4.2.1.2 *Potencial inclusivo ou democratizante – CODETER TMS*

A variável *potencial inclusivo ou democratizante* busca avaliar diversos indicadores que ajudam a compreender o nível de pluralidade e proporcionalidade de cadeiras da instituição participativa; as regras do processo decisório e a existência de capacitações e qualificações dos conselheiros. Para a mensuração desses indicadores aplicados ao CODETER - TMS, foram utilizadas as informações a seguir (FARIA; RIBEIRO, 2011):

##### *Composição e Pluralidade (Indicador)*

- Distribuição e proporcionalidade de cadeiras (Segmentos sociais e Governo);
- Regras para definição presidência/coordenação;
- Poderes da presidência/coordenação.

##### *Processo Decisório (Indicador)*

- Quem elabora as pautas para votação
- Como as pautas podem ser alteradas
- Quem pode propor alterações aos Regimentos
- Previsão de comissões, conferências e capacitações

##### i) *Composição e Pluralidade*

Quanto à **Distribuição e proporcionalidade de cadeiras**, conforme documentos disponibilizados, existem cerca de 40 entidades homologadas na gestão atual do CODETER – TMS (dados de fevereiro de 2019), envolvendo associações, conselhos municipais/estaduais, representantes de prefeituras, sindicatos e centros de desenvolvimento, etc. Cada uma das entidades tem direito a eleger um titular e um suplente para ocupar o CODETER.

De acordo com o quadro 17, a seguir, percebe-se que o Colegiado é majoritariamente formado por integrantes da sociedade civil (cerca de 31 membros) e somente 9 do poder público. Há sub-representação dos municípios que compõem o território, uma vez que existem apenas 6 prefeituras representadas dentre os 13 municípios que integram o Território Metropolitano, com o destaque para a não representação da prefeitura de Salvador, principal cidade em termos econômicos do território. Pode ser notado um predomínio de organizações ligadas à agricultura familiar, por ser um dos principais temas defendidos pelo Colegiado. Também não estão presentes representantes de entidades ligada ao setor privado (industrial ou empresarial).

Quadro 18 – Composição do CODETER – TMS (Gestão 2018-2020)

| <b>SOCIEDADE CIVIL</b> |   |                  |                    |
|------------------------|---|------------------|--------------------|
| <b>Nº</b>              | <b>ENTIDADE</b>   | <b>MUNICÍPIO</b> | <b>SEGMENTO</b>    |
| 1                      | <b>Ass. Dos Trabalhadores e Produtores Rurais do Assentamento 14 de Novembro - Dias D'Ávila</b>         | Dias D'Ávila     | Trabalhadores      |
| 2                      | <b>FNDC – BA</b>  | Salvador         | Comunicação        |
| 3                      | <b>Casa da Criança Bezerra de Menezes</b>   | Salvador         | Associação         |
| 4                      | <b>Associação Humana Povo para o Povo</b>   | Salvador         | Associação         |
| 5                      | <b>Sindicatos dos Trabalhadores Rurais de Dias D'Avila</b>  | Dias D'Ávila     | Sindicato          |
| 6                      | <b>Associação dos Pequenos Agricultores dos Projetos de Assentamento Euclides Neto-Mata de São João</b> | Dias D'Ávila     | Associação         |
| 7                      | <b>Organização Filhos dos Mundo</b>   | Salvador         | Associação         |
| 8                      | <b>Fundação Terra Mirim</b>   | Simões Filho     | Fundação           |
| 9                      | <b>Associação Beneficente Educacional e Cultural de Ilha de Maré</b>                                    | Salvador         | Associação         |
| 10                     | <b>Associação dos Produtores Rurais do Assentamento Nova Panema</b>                                     | Dias D'Ávila     | Associação         |
| 11                     | <b>Grupo Tortura Nunca Mais</b>   | Salvador         | Associação         |
| 12                     | <b>Grupo de Ação Social – GAS</b>   | Salvador         | Associação         |
| 13                     | <b>Associação dos Trabalhadores e Produtores Rurais do Assentamento 14 de Novembro</b>                  | Dias D'Ávila     | Associação         |
| 14                     | <b>Associação de Moradores Conjunto Residencial Valéria I (ABMIJAV)</b>                                 | Salvador         | Associação         |
| 15                     | <b>FAMMCEBA</b>   | Salvador         | Federação          |
| 16                     | <b>ACBANTO</b>  | Salvador         | Associação         |
| 17                     | <b>Associação Comunitária dos Agricultores da Fazenda Mamão-Candeias</b>                                | Candeias         | Associação         |
| 18                     | <b>Associação Baiana de Radiodifusão Comunitária</b>  | Salvador         | Associação         |
| 19                     | <b>Associação de Moradores do Conjunto Habitacional Candeias II Loteamento Boa Esperança e Camboaci</b> | Candeias         | Associação         |
| 20                     | <b>Associação dos Agricultores de Santa Helena</b>  | Dias D'Ávila     | Associação         |
| 21                     | <b>ATESBA</b>   | ---              | Associação         |
| 22                     | <b>Associação do Desenvolvimento Muzanzo Quilombola</b>   | ---              | Associação         |
| 23                     | <b>Centro de Desenvolvimento Sócio Comunitário IDE</b>  | ---              | Centro             |
| 24                     | <b>Centro de Arte e Meio Ambiente</b>   | Salvador         | Centro             |
| 25                     | <b>Conselho de Defesa dos Direitos Humanos da Cidade de Salvador</b>                                    | Mata S. João     | Conselho Municipal |
| 26                     | <b>APAE Dias D'Ávila</b>  | Dias D'Avila     | Associação         |
| 27                     | <b>COOPERCENTRAL</b>  | Lauro de Freitas | Cooperativas       |
| 28                     | <b>APADD</b>  | Dias D'Avila     | Associação         |
| 29                     | <b>Associação Sol Nascente</b>  | Vera Cruz        | Associação         |
| 30                     | <b>Complexo Cooperativo de Reciclagem da Bahia</b>  | Salvador         | Cooperativas       |
| 31                     | <b>Grupo Ambientalista da Bahia</b>   | ---              | Associação         |

| <b>PODER PÚBLICO</b> |   |                        |                     |
|----------------------|---|------------------------|---------------------|
| 1                    | <b>Prefeitura de Candeias</b>               | Candeias               | Poder Executivo     |
| 2                    | <b>Prefeitura de Vera Cruz</b>              | Vera Cruz              | Poder Executivo     |
| 3                    | <b>Prefeitura de Madre de Deus</b>          | Madre de Deus          | Poder Executivo     |
| 4                    | <b>Prefeitura de Dias D'Ávila</b>           | Dias D'Ávila           | Poder Executivo     |
| 5                    | <b>Prefeitura de São Sebastião do Passé</b> | São Sebastião do Passé | Poder Executivo     |
| 6                    | <b>Prefeitura de São Francisco do Conde</b> | São Francisco do Conde | Poder Executivo     |
| 7                    | <b>Conselho Estadual de Cultura</b>         | ----                   | Conselhos Estaduais |
| 8                    | <b>Conselho Estadual de Saúde</b>           | ----                   | Conselhos Estaduais |
| 9                    | <b>BAHIATER</b>                             | ----                   | Poder Executivo     |

Fonte: CODETER – TMS, 2018.

Outros estudos apresentaram dados semelhantes. Favareto (2010) analisou a composição interna dos CODETERs e suas limitações em termos de representação de grupos indígenas, quilombolas, ciganos, portadores de necessidades especiais e outros grupos minoritários. Assim, para o autor, em muitos territórios concentravam-se atores ligados ao setor rural, o que limitava a participação democrática de outros seguimentos de igual importância. Conforme Zimmermann (2013), em certos casos, os CODETERs integraram novos atores sociais aos espaços de governança supramunicipal pré-existente, em outros houve a legitimação de forças que já dominavam as arenas políticas.

O Núcleo Diretivo do CODETER - TMS, por sua vez, é composto por 15 organizações, sendo 2/3 representantes da sociedade civil (10 cadeiras) e 1/3 (5 cadeiras) representantes do poder público. O regimento estabelece que tais instâncias podem ter até 2/3 da sociedade civil ou ser paritário (50% do poder Público), mas a gestão atual do CODETER – TMS optou pela maioria de representação por parte da sociedade civil. O quadro 18 mostra a definição dos representantes das organizações/entidades que compõem o Núcleo Diretivo da gestão 2018-2020 do CODETER-TMS, conforme ata da plenária ocorrida em maio de 2018.

**Quadro 19 – Composição do Núcleo Diretivo do CODETER – TMS (Gestão 2018-2020)**

| <b>Representações da Sociedade Civil</b>  |  |
|---|--|
| <b>Organização / Município</b>  |  |
| CAMA/Economia Solidária – SSA<br>ATESBA/Educação – SSA<br>APRODUACU – Camaçari<br>Terra Mirim – Simões Filho<br>IDE – Mata de São João<br>Filhos do Mundo – SSA<br>Sol Nascente – Vera Cruz |  |

|  |
|--|
| COOPERCENTRAL – Lauro de Freitas<br>STTR – Candeias<br>Dias D'Ávila                |
| <b>Representações do Poder Público (Prefeituras)</b>                               |
| Vera Cruz<br>Candeias<br>Dias D'Ávila<br>Mata de S. João<br>São Sebastião do Passé |

Fonte: CODETER – TMS, 2019.

A eleição dos membros do **Núcleo Diretivo**, por sua vez, deve ser realizada em Plenária (espaço de deliberação máxima do Colegiado) por maioria simples e regime de voto universal.

O regimento (Art. 12) ainda dispõe que o processo de eleição dos membros do Núcleo Diretivo deve respeitar os seguintes requisitos:

- Os membros do CODETER que estiverem com sua documentação regularizada podem se candidatar.
- É necessário que o membro/entidade tenha participado de no mínimo 3 reuniões do CODETER no prazo de um ano.
- A inscrição dos candidatos ao Núcleo Diretivo deve ocorrer até 48 horas antes da data de eleição.

No entanto, membros do Colegiado se queixam da ausência de boa parte dos componentes do Núcleo Diretivo, sobretudo, os representantes dos poderes públicos. Conforme opinião manifestada pelo Coordenador do CODETER, geralmente, apenas a metade dos membros está presente (por volta de 7 ou 8) nas reuniões. Isso é um problema, tendo em vista que as decisões do Núcleo só são efetivadas a partir de quórum de 2/3 do total (10 membros). Além disso, como mencionado, não há representantes formais da prefeitura ou secretarias de Salvador, principal cidade do território. A seguir, o comentário do Secretário de Comunicação do CODETER – TMS, acerca da necessidade de recomposição do Colegiado.

*Quanto a recomposição do TMS, já vimos discutindo há um tempo que é necessária a substituição dos membros do Núcleo Diretivo, talvez seja necessário uma consulta aos membros e saber quem tem condições de realmente se envolver nesse processo, porque alguns se vincularam a outro tipo de trabalho e não estão podendo participar efetivamente. Notadamente, o Poder Público, esse 1/3 do Poder Público, normalmente, são prefeituras e a gente tem um problema sério no TMS, pois tem prefeituras que querem participar, como é o caso de Pojuca. Mas há municípios que têm problema*

*político. Dos 13 municípios, só 4 tem CMDS<sup>45</sup>. Existe um problema de aproximação. Mata de São João, estamos com problema de aproximação no Núcleo Diretivo, as pessoas não tem participado das reuniões e o secretário não quer participar. São Francisco do Conde; Madre de Deus, dentre outros. Então, há um problema com a participação dos representantes desses municípios, necessita recomposição ou substituição deles para municípios que tenham interesse em participar. (Secretário de Comunicação – CODETER, 2019).*

Percebe-se, portanto, que o desenho do Colegiado Territorial foi previsto para ter mais independência do poder público, visando corrigir alguns problemas identificados nos Conselhos Municipais, como o controle destes pelos representantes das prefeituras que ocupavam as cadeiras mais importantes, incluindo a presidência (PIRAUX; CANIELO, 2016). Por outro lado, nota-se que há uma sub-representação dos poderes públicos, tendo em vista que o Território Metropolitano é composto por 13 municípios, mas somente 6 cadeiras são destinadas a entidades governamentais. Com a ausência de outros segmentos sociais na composição do Colegiado, também se nota a dificuldade de articulação dos diversos atores existentes no território. Um dos motivos para isso, conforme opinião dos membros do Colegiado, é a falta de conhecimento ou valorização por parte desses segmentos em relação a Abordagem Territorial no Estado, o que será detalhado na seção seguinte ao tratar da perspectiva dos Atores sociais.

O segundo ponto de análise são as **“Regras para definição da Presidência/Coordenação”**. Como visto, a função de liderança mais alta no CODETER é a de Coordenador. Tal posição é escolhida juntamente com as demais vagas integrantes da Coordenação Executiva (Secretaria Executiva, Secretaria de Comunicação e Secretaria de Articulação). Como as decisões do Núcleo precisam de maioria absoluta, é necessário 2/3 dos 15 integrantes do Núcleo Diretivo para a definição do Coordenador e demais membros. O regimento sugere que a escolha da Coordenação Executiva seja feita no mesmo dia que a eleição do Núcleo Diretivo. Logo, vê-se que a eleição desse cargo não pode ser feita de maneira unilateral ou por indicação.

Quanto aos **“Poderes da Presidência/Coordenação”**, o Art. 17 (p. 6) do Regimento estabelece que esse membro possui as seguintes funções:

- I) Representar institucionalmente o CODETER e o Núcleo Diretivo; II) Aprovar a agenda e a pauta de reuniões elaborada pelo(a) Secretário(a); III) Convocar e presidir as reuniões ordinárias e extraordinárias da Plenária do CODETER e do Núcleo Diretivo, coordenando os debates e

---

<sup>45</sup> Como mencionado no Cap. 2, Os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável/Rural Sustentável (CMDS/CMDRS) foram criados no início do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Por terem uma série de deficiências e acabarem sendo dominados por prefeituras, surgiu a ideia da criação dos Colegiados de Desenvolvimento Territorial (CODETERs), menos dependentes do poder público e com recorte supramunicipal (territorial).

encaminhamentos; IV) Submeter à votação as matérias a serem deliberadas pela Plenária; V) Homologar as decisões do CODETER e do Núcleo Diretivo e assinar documentos relativos ao seu cumprimento, dando-lhes publicidade; VI) Promover a execução das decisões do CODETER e do Núcleo Diretivo; VII) Orientar e coordenar as atividades do CODETER e do Núcleo Diretivo; VIII) Distribuir, para estudo, parecer e relato dos representantes, assuntos submetidos à apreciação do CODETER e do Núcleo Diretivo; IX) Designar os representantes do CODETER e do Núcleo Diretivo para desempenhar atividades especiais; X) Zelar pelo cumprimento das disposições deste Regimento Interno tomando, para esse fim, as providências que se fizerem necessárias; XI) Desempenhar outras competências que lhes forem atribuídas para o bom funcionamento do Colegiado Territorial.

Em resumo, viu-se que há uma predominância de organizações representantes da sociedade civil (31 entidades) e dos segmentos rurais no Colegiado Territorial. Um fator limitante é a sub-representação de secretarias e prefeituras na instância, havendo apenas 6 representações dentre os 13 municípios que compõem o território e que participam pouco das reuniões do Núcleo Diretivo, conforme relatos dos membros. Conforme a seção 2.3 do Cap. 2, que discorre sobre o desenho institucional das instituições participativas brasileiras, vê-se que o problema da baixa participação dos atores governamentais nos conselhos gestores de políticas públicas é um fator recorrente nos mais variados níveis e seguimentos dessas instâncias. (GOHN, 2001b; BRASIL et al., 2013; PIRAUX, CANIELO, 2016)

Percebe-se a existência de regras bem delimitadas para a escolha da Coordenação do CODETER, contando sempre com a apuração pelas instâncias máximas de decisão da instituição (Plenária e Núcleo Diretivo). Trata-se de um aspecto positivo em relação a outros modelos de instituições participativas, cuja indicação de representantes é feita de maneira informal, dando margem para posturas centralizadoras e o domínio do cargo por prefeituras.

Além disso, o Núcleo Diretivo, responsável pela definição do cargo, é formado por 2/3 de representantes da sociedade civil, sendo igualmente necessário maioria absoluta para sua tomada de decisão. Apesar disso, conforme informação dada pelo ex-Coordenador do CODETER – TMS, essa posição muitas vezes foi ocupada por representantes do poder público por decisão do próprio Núcleo Diretivo, uma vez que o trabalho da coordenação exige maior comprometimento, como a presença em todas as reuniões do Colegiado e participação em diversas atividades, o que exige recursos financeiros e de mobilidade que nem sempre os membros da sociedade civil dispõem.

Por último, o “Coordenador” do CODETER não apresenta poderes significativos como alteração de regimento, inclusão de membros por conta própria ou maior poder de voto, sendo este mais um fator positivo para o potencial inclusivo e democrático do colegiado. Informações

detalhadas em relação a tais modificações estruturais serão mencionadas no tópico a seguir “Processo Decisório e Capacitação”.

## ii) Processo Decisório

Uma vez conhecidos os aspectos ligados a composição e pluralidade do CODETER – TMS, será falado a seguir de como funciona o processo decisório dessa instituição participativa.

Vale fazer uma distinção em relação aos estudos sobre a “Dinâmica Deliberativa” (CUNHA et. al 2011), vista como uma dimensão paralela dos estudos sobre efetividade do processo participativo, e que inclui uma série de variáveis que visam identificar a qualidade da deliberação, mediante a análise do conteúdo de pautas e dos discursos dos membros, a fim de revelar aspectos como conflitos, discordância, coerção, domínio da informação, etc.

Sendo assim, o propósito aqui é apresentar as regras formais que direcionam o processo decisório no Colegiado Territorial, bem como, identificar a existência de atividades, conferências e eventos que visem formar e capacitar os membros do CODETER para os debates acerca da política territorial.

Para tanto, utilizou-se os seguintes indicadores: a) *Quem elabora as pautas para discussão/votação*; b) *como as pautas podem ser alteradas*; c) *quem pode propor alterações ao Regimento*; d) *Presença de comissões, conferências e capacitações*.

Faria e Ribeiro (2011) ressaltam a importância de se conhecer “**quem elabora as pautas para votação**”, para se avaliar o nível de democratização e horizontalidade de decisões no interior da instituição participativa, tendo em vista que se a presidência/coordenação tiver o controle geral da elaboração e alteração de pautas, significa que há concentração de poder, independente do segmento que a ocupe.

De acordo com as informações coletadas junto aos membros do CODETER – TMS, a Secretaria Executiva tem a atribuição de sugerir o primeiro esboço das pautas para as reuniões do Núcleo Diretivo e Plenárias. Após isso, a pauta é enviada para os 15 representantes do Núcleo Diretivo para sua apuração. O processo é idêntico em relação ao ponto 2 de análise, “**Como as pautas podem ser alteradas**”. Apenas o Núcleo Diretivo pode incluir pontos de pauta ou alterá-los. Uma vez que a pauta esteja pronta, deve ser enviada com antecedência de pelo menos 48 horas para os membros do CODETER terem conhecimento.

Em relação ao ponto 3, novamente, apenas o Núcleo Diretivo pode “**Propor alterações ao Regimento Interno**” do Colegiado Territorial. No entanto, o processo não se encerra no Núcleo, é necessário discutir o Regimento atualizado em plenária com votação de 2/3 dos



participantes. Após isso, é necessário ainda a homologação do novo regimento pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial (CEDETER), instância responsável pela coordenação dos 27 Colegiados Territoriais da Bahia, também oficializada pela Lei 13214/2014. As plenárias são abertas ao público, mas o direito de voto é restrito aos membros do Colegiado.

Em relação ao ponto 4, “**Presença de Comissões, Conferências e Capacitações**”, busca-se avaliar se o Colegiado conta com o apoio técnico de especialistas que visem a qualificação do debate para as reuniões tanto do Núcleo Diretivo, quanto da Plenária, assim como, se existe uma frequência de conferências, eventos e capacitações ligadas a política de atuação do Colegiado. Faria e Ribeiro (2011) apontam a importância desse elemento como um preditor do nível de formação e qualificação das deliberações ocorridas no colegiado.

Viu-se no tópico sobre o “Grau de Institucionalização” que apesar do Regimento do CODETER sugerir a existência de um Núcleo Técnico para apoiar as atividades do Colegiado, tal instância não é obrigatória e não faz parte da estrutura do CODETER – TMS.

No entanto, como mencionado, o CODETER – TMS criou recentemente novas Câmaras Temáticas que visam direcionar o planejamento e acompanhamento do Colegiado por área temática (saúde, educação, agroecologia, comunicação, economia solidária, etc.). Nesse sentido, todas as decisões relacionadas aos principais temas de atuação do Colegiado contarão com o apoio de um grupo específico de profissionais entusiastas ou que possuam experiência relacionada ao tema, podendo incluir especialistas, estudiosos e outros integrantes não pertencentes ao Colegiado. Todavia, como outras câmaras temáticas já passaram pela existência do CODETER – TMS e acabaram sendo desfeitas por desmotivação ou baixo engajamento dos membros, ainda é cedo para dizer se as novas câmaras irão conseguir aprimorar a atuação do Colegiado, tornando os debates e seus encaminhamentos mais profícuos. As novas câmaras foram formadas no início de 2020, mas a pandemia afetou o planejamento das reuniões que estão sem ocorrer desde fevereiro do mesmo ano.

Em relação às conferências e capacitações, notou-se que, sobretudo, os membros do Núcleo Diretivo e da Coordenação Executiva buscam participar das principais conferências que ocorrem no Território e que estão ligadas às áreas temáticas de atuação do Colegiado Territorial. Em 2019, houve a etapa territorial da Conferência de Ciência e Tecnologia que ocorreu no Território Metropolitano e contou com a presença do Coordenador e da Secretária Executiva, a fim de compilar as principais informações para divulgar entre os membros do Colegiado Territorial.

Também houve uma reunião do Conselho da Região Metropolitana para discussão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano para a região metropolitana. Como visto, tal

instituição tem como foco o desenvolvimento de infraestrutura urbana, não abarcando a multiplicidade temática do Colegiado Territorial que busca endereçar temas de âmbito rural/agrário. No entanto, esteve presente na reunião, o Secretário de Comunicação do CODETER para poder transmitir as informações para o restante do Colegiado. Todavia, não pode ser notada uma integração mais ativa entre integrantes desses dois conselhos, que permanecem atuando de forma separada, apesar de representarem os mesmos municípios.

Além de eventos no âmbito do território, os integrantes se engajam em diversas atividades ligadas a suas áreas de militância. No dia 11 de dezembro de 2019, o então Secretário de Comunicação do CODETER participou da delegação brasileira que esteve presente no Parlamento Chileno (Valparaíso), a fim de discutir pautas ambientalistas no âmbito da América Latina para serem incluídas na Conferência do Clima da ONU que ocorreria naquele ano.

No âmbito de capacitações, vale mencionar o trabalho realizado pelo Departamento de Formação de Órgãos Colegiados (DFOC), instância integrante ao governo do Estado e que busca capacitar os Colegiados Territoriais e Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável (CMDS) acerca do funcionamento e dinâmica da Política Territorial. Desde 2019, tal instância tem realizado oficinas com membros do CODETER e CMDS para apresentar o histórico da Política Territorial na Bahia, explicar a lei 13214/2014 que instituiu tal abordagem e apresentar as demais instâncias pertencentes a Governança Territorial na Bahia.

Ainda nesse quesito, o DFOC tem buscado implantar a Rede Educomunicativa<sup>46</sup> Territorial, uma iniciativa que visa atrair ativistas, comunicadores, estudiosos para produzirem conteúdo informativo e crítico que vise dar visibilidade a atuação dos Colegiados Territoriais e Conselhos Municipais, bem como, divulgar informações pertinente às áreas de políticas públicas trabalhadas por tais instâncias e projetos do Governo do Estado nesse âmbito. Após a realização de oficinas nos 27 territórios de Identidade, que contou com a participação de membros dos CODETERs e CMDS, criou-se um grupo de *Animadores da Rede* para auxiliarem nas atividades dessas instâncias e divulgarem seu trabalho nas redes sociais.

Durante os dias 9 e 12 de julho de 2019, ocorreu o I Anima, evento que contou com membros dos CODETERs dos 27 Territórios, Agentes de Desenvolvimento Territorial (ADTs) e os Animadores eleitos, para 4 dias de capacitação sobre a política territorial, discussão sobre os desafios da participação social no Brasil e treinamento prático com ferramentas para produção de conteúdo audiovisual.

---

<sup>46</sup> Para mais informações, Cf: Formação Educom nos Territórios 2018. Disponível em: <<http://www.car.ba.gov.br/sites/default/files/2018-12/CARTILHA%20DEFOC%20EDUCOM.pdf>>. Acesso em: 05 jul. de 2020.

Por fim, houve também a Feira Agroecológica e de Economia Solidária (FEBAFES) que ocorreu em novembro de 2019. Esse evento foi incentivado pelo Governo do Estado e contou com a participação de cooperativas e representações pertencentes aos 27 Territórios de Identidade. Dentro da programação do evento, houve o encontro Estadual dos Colegiados Territoriais para discutir a política territorial na conjuntura atual brasileira. Além disso, também houve o encontro do Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial (CEDETER) e da Coordenação Estadual dos Territórios, instâncias responsáveis pelo funcionamento, homologação e coordenação dos Colegiados Territoriais.

Assim, percebe-se que o CODETER – TMS tem se envolvido em eventos, conferências e reuniões com outros atores que atuam na Política Territorial baiana, mantendo-se, de certa forma, atualizado em relação aos avanços e limites da Política Territorial no Estado. Apesar disso, desconsiderando eventos maiores financiados pelo Governo, há informações insuficientes para mensurar o nível de engajamento em atividades no território. Dentre as razões levantadas em reuniões e entrevistas, tem-se as limitações financeiras dos membros e a falta de disponibilidade de tempo.

Como síntese dos pontos abordados no tópico “**Processo Decisório**”, nota-se que o CODETER é estruturado no sentido de evitar concentração de poder nas mãos de um único cargo, todas as decisões primordiais de elaboração e alteração de pautas, bem como, de atualização do Regimento, são de competência do Núcleo Diretivo, formado por 15 membros, dentre os quais 10 representam entidades da sociedade civil. Sendo necessário ainda o aval do Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial (CEDETER) para alterações regimentais.

No que tange a qualificação do debate e capacitação dos conselheiros mediante a presença de comissões técnicas e integração com outras instâncias, viu-se que o CODETER – TMS está no processo de implementação de novas câmaras temáticas para fazer um acompanhamento mais detalhado do Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável (PTDS) (de autoria do colegiado), bem como, do Plano Plurianual Participativo (PPA-P) 2020-2023, a fim de perceber quais demandas já foram implementadas pelo governo. Nesse sentido, ressaltase a importância da presença das câmaras para a qualificação do debate, conforme a opinião do técnico de estado e Coordenador da Área de Gestão da Governança Territorial, responsável por auxiliar os colegiados territoriais da Bahia:

*O Colegiado quanto mais organizado em Câmaras Temáticas, mais será forte, porque o debate dele será mais qualificado; terá mais lugar de fala; quando fizer um projeto, vai conseguir mostrar pro governo que não estão falando em vão, estão falando porque conhecem, com um diagnóstico, uma demanda possível. Quando não se tem essa qualificação nos documentos, a gente percebe que é mais um "achismo", uma demanda sem exequibilidade.*

(Coordenador de Gestão da Governança Territorial – Diretoria de Planejamento Territorial, 2020).

Em relação a participação em conferências ou eventos de formação, viu-se que há uma agenda de conferências e eventos ligados às políticas territoriais e áreas de atuação dos conselheiros, mas a participação dos membros do colegiado nessas atividades é difícil de ser mensurada, muitas vezes se limitando aos membros do Núcleo Diretivo ou da Coordenação Executiva. Apesar disso, viu-se que há um esforço por parte do Estado em realizar atividades de formação e capacitação de conselheiros para fortalecer o conhecimento acerca da Abordagem Territorial na Bahia, bem como, atrair organizações e entusiastas para auxiliarem os Colegiados Territoriais a divulgarem sua agenda de trabalho e aumentarem sua legitimidade nos 27 Territórios de Identidade.

#### 4.2.1.3 *Representação*

A terceira variável a ser analisada será a *Representação* no CODETER - TMS, com base em informações como: i) Definição de entidades que têm assento no CODETER; ii) Número de cadeiras destinadas; iii) Como ocorrem tais definições.

Em relação a tal variável, Faria e Ribeiro (2011) deixam claro que não se trata de promover um debate acerca da legitimidade da representação dos conselhos, que pode ser entendida como uma dimensão própria dos estudos sobre a efetividade do processo participativo (ver Cap. 2, seção 2.3.1 “Inclusão e Representatividade”). Portanto, o objetivo é tão somente discutir a representação mediante a existência ou não de regras que garantam a pluralidade dos segmentos do colegiado, assim como, identificar os critérios para que as organizações adquiram assento na instância.

Conforme as autoras, a existência de regras que delimitem a inclusão de determinadas categorias de entidades na instituição participativa corrobora para uma menor pluralidade dos seguimentos representados. Logo, quanto menor o número de regras restritivas, maior o espaço para a diversidade de entidades representadas, garantindo abertura democrática e renovação da instância participativa.

Em relação ao ponto 1, “**Definição de entidades que têm assento no CODETER**”, o Art. 3º do Regimento Interno detalha um extenso número de organizações que podem fazer parte do Colegiado Territorial, desde representações sindicais, movimentos sociais, instituições públicas, regionais, organizações não-governamentais, iniciativa privada, representantes do

poder público (municipal, estadual e federal), conselhos de políticas públicas, etc. Também é previsto que, sempre que possível, o CODETER deve contar com representantes de todos os municípios que fazem parte do território.

Essa ampla lista de organizações de distintas naturezas e áreas temáticas garantem, em termos normativos, a pluralidade de seguimentos no Colegiado Territorial. Embora, como visto na variável "Potencial Inclusivo ou Democratizante", o colegiado acaba tendo maior participação de organizações ligadas à Agricultura Familiar ou Economia Solidária, por serem os principais seguimentos endereçados pela Política Territorial desde sua origem, além de contar com uma sub-representação de entidades ligadas ao poder público ou prefeituras.

Em relação ao ponto 2, não existem regras explícitas em relação à quantidade de cadeiras por tipo de organização e área temática que podem integrar o CODETER. Apenas o Núcleo Diretivo conta com regras específicas, como mencionado, sendo no total 15 representantes das instituições integrantes do CODETER, tendo no mínimo 1/3 de representantes do poder público e, no máximo, 2/3 de representantes de organizações da sociedade civil.

Em relação ao ponto 3, "**Como tais definições ocorrem**", o Regimento dispõe que primeiro seja feito um trabalho de mobilização dos segmentos que compõem o território acerca da importância e dinâmica da Política Territorial, com apoio dos governos municipais e estaduais. Por conseguinte, a escolha dos membros titulares deve considerar o nível de atuação e atividade da entidade/organização vinculada, devendo ser comprovada sua relevância para o território.

Conforme o Regimento, para **indicação de membros** da sociedade civil ou poder público, devem ser encaminhados ao CODETER os seguintes documentos oficiais com o nome do representante titular e suplente (Art. 5, § 1º, p. 3):

- a) **Poder Público** – ofício do dirigente da entidade (municipal, territorial/regional, estadual, nacional);
- b) **Entidade com personalidade jurídica** – ofício do dirigente, acompanhado de estatuto ou contrato social e CNPJ;
- c) **Entidade sem personalidades jurídica** – ofício do dirigente, acompanhado de ata de fundação e eleição/escolha do dirigente.

A substituição dos membros, por sua vez, pode ocorrer por meio da solicitação por escrito da entidade/organização representante; mas também pode ser feita por solicitação da Coordenação Executiva, cabendo a decisão final de 2/3 do Núcleo Diretivo, garantindo o direito à ampla defesa.

A seguir, complementando a análise do desenho institucional do CODETER -TMS e de sua efetividade, serão apresentados depoimentos de membros da Coordenação Executiva do Colegiado e de técnicos de estado que também são envolvidos com a Política Territorial. Por

meio das distintas visões desses atores, busca-se montar um quebra cabeça acerca dos fatores condicionantes que podem afetar a atuação dessa instituição.

#### 4.2.2 Perspectiva dos Atores Sociais - CODETER TMS

Segundo Campos (2011), há duas perspectivas para avaliação de IPs: a primeira centra-se em fazer uma “anamnese” da experiência participativa, como evidenciado pelo estudo do desenho institucional das IPs, capaz de avaliar o funcionamento geral da instituição participativa e mostrar suas características identitárias. Por sua vez, a segunda perspectiva não se limita apenas pelo caráter avaliativo, mas também busca apresentar os significados da experiência em particular, tendo como eixo primordial os conflitos, as correlações de forças, disputas políticas e inovações institucionais que caracterizam a experiência participativa.

Esta seção está mais alinhada a essa segunda perspectiva, tendo em vista que busca traçar os fatores condicionantes que afetam a atuação do CODETER – TMS, a partir da opinião de seus próprios atores, sejam da sociedade civil ou técnicos de estado. Assim, busca-se revelar não só fatores internos que afetam o processo participativo do Colegiado, como também, as relações entre as diferentes esferas políticas que podem impactar direta ou indiretamente na atuação dessa instância participativa.

##### 4.2.2.1 *Perspectiva dos Membros do CODETER - TMS*

Como pontuado por Pires (2014), conhecer a percepção e as diferentes trajetórias dos atores envolvidos nas instituições participativas é fundamental para o entendimento acerca dos condicionantes (internos e externos) para a efetividade dessas instâncias. Nesse sentido, as informações a seguir foram coletadas mediante entrevistas semiestruturadas realizadas entre 2018-2019 com membros da Coordenação Executiva, bem como, por meio da observação de reuniões do Núcleo Diretivo do CODETER - TMS, plenária do Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial (CEDETER), dentre outras atividades. Dentre os atores entrevistados, tem-se os 4 membros da Coordenação Executiva do CODETER (Coordenador, Secretária Executiva, Secretário de Comunicação e Secretário de Articulação Social). Também houve contribuições de membros do Núcleo Diretivo participantes das reuniões ordinárias do CODETER – TMS ao longo do ano de 2019.

Com base no quadro analítico mostrado na Seção 3.2, buscou-se coletar as seguintes informações: i) percepção em relação a efetividade do CODETER – TMS; ii) fatores que influenciam na efetividade do Colegiado; iii) Desafios da função.

Em relação ao primeiro ponto, “**Percepção em relação a efetividade do CODETER**”, a opinião dos membros do Colegiado seguem pontos comuns, a maioria reconhece que o CODETER – TMS enfrenta desafios para o desenvolvimento de suas obrigações e tem dificuldades de se consolidar como um canal efetivo para levar o fluxo de demandas da sociedade civil para o estado, tal como demonstrado pela opinião da então Secretária Executiva do Colegiado, a seguir:

*O Colegiado de Desenvolvimento do Território Metropolitano-CODETER, em meu entendimento, ainda não conseguiu se efetivar enquanto espaço de discussões e articulações, entre o poder público e os anseios e necessidades da população dos 13 municípios que o compõe”. (Secretária Executiva, 2020).*

No entanto, o Coordenador do CODETER Metropolitano fez questão de pontuar os avanços trazidos desde que foi adotada a política territorial pelo governo Jaques Wagner (PT) em 2007, sendo endossada pela lei estadual 13.214 de 2014. Segundo sua perspectiva, deve-se reconhecer que o diálogo entre a sociedade e o governo avançou e o Colegiado passou a ser conhecido como uma instância de planejamento, discussão e monitoramento de políticas públicas com a possibilidade de direcionar certas ações do governo, como no caso das escutas para o PPA-P.

No que tange ao ponto 2, “**Fatores que influenciam na efetividade do CODETER**”, segundo os membros da coordenação executiva, destacam-se aspectos bastante recorrentes no estudo da efetividade das instituições participativas brasileiras, sobretudo os conselhos de políticas, tais como: *a falta de recursos e financiamento para as atividades do colegiado; falta de formação técnica para os membros; baixa vontade política do governo; falta de articulação entre as organizações da sociedade civil, dentre outros.*

Além desses, podem ser pontuados fatores específicos do contexto da política territorial e do Colegiado Metropolitano, como:

- Falta de conhecimento sobre a política territorial por parte da sociedade civil e poder público;
- Dificuldade de articulação entre os 13 municípios do metropolitano;
- Falta do agente de Desenvolvimento Territorial (ADT);
- Precarização dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável (CMDS)

Nota-se que a “*Falta de conhecimento sobre a política territorial*” acaba interferindo também no segundo fator “*Dificuldade de articulação entre os 13 municípios do metropolitano*” Isso se torna notório uma vez que certas prefeituras sentem que não possuem relação com o governo do Estado, bem como, com os outros municípios participantes do território, por divergências político-partidárias, e acabam não mandando representantes para participarem das reuniões do CODETER – TMS. A seguir, opinião manifestada pelo secretário de articulação e mobilização social na reunião do Núcleo Diretivo ocorrida em julho de 2019.

*Precisamos ter formação para as organizações do Metropolitano. É um item que a gente tem que trazer as organizações. Às vezes as pessoas podem achar que devem levar as discussões somente pro município delas. Vou dar um exemplo, o secretário de agricultura de Mata de São João, disse: ‘os representantes do governo não vão, pois nós não temos nada com o governo do estado’. Eu disse: lá é local de concertação política, discussão de desenvolvimento de políticas públicas territoriais. Inclusive o próprio poder público do TMS, precisa também entender sobre essa política territorial, pois as pessoas ficam cada um no seu ‘quadrado’”. (Secretário de Articulação e Mobilização Social, 2019).*

A **Falta do Agente de Desenvolvimento Territorial (ADT)** é uma questão peculiar no contexto do Território Metropolitano, tendo em vista que a maior parte dos demais territórios conta com tal profissional formalizado. Os membros afirmam que há um indivíduo que ocupa a função de maneira provisória e informal, não tendo proximidade com o Colegiado. Como pontuado pelo regimento interno, tal ator (normalmente escolhido por concurso ou seleção pública) é responsável por auxiliar as ações do Núcleo Diretivo e Coordenação Executiva do Colegiado, sendo um importante intermediador entre o Colegiado, seus segmentos sociais e poder público. Sendo assim, a sua ausência interfere substancialmente num dos principais papéis do CODETER, o de articulação de atores no território e diálogo com o poder público para o direcionamento de políticas de escopo territorial (essa questão será retomada mais a frente com as opiniões dos técnicos de estado).

Por fim, os membros da coordenação executiva do CODETER ressaltaram outro fator importante que acaba interferindo na efetividade dessa instância, a “**Precarização dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável (CMDS)**”. Como mencionado no Capítulo 2, a abordagem territorial que resultou na criação dos Colegiados Territoriais tinha o propósito de fortalecer esses espaços municipais de articulação social. Em um cenário ideal, o Colegiado Territorial deveria dialogar com os conselhos municipais dos 13 municípios, facilitando o levantamento das necessidades de cada cidade, bem como, a articulação com as



respectivas prefeituras e demais instituições pertinentes. A seguir, outra fala do Secretário de Articulação e Mobilização Social sobre a precarização dos CMDS.

*A sociedade civil está sendo prejudicada, por que simplesmente, um secretário lá não quer que o conselho funcione, por que vai bater de frente com os ideais ideológicos/partidários dele, e simplesmente não funciona. Nós da sociedade civil, as vezes lá no município, não temos nenhum respaldo. Eu falo isso por experiência. Estou desde 2016 tentando fazer com que o conselho lá funcione e, simplesmente, o secretário "colocou o pé em cima" e não funciona o conselho. O poder público não vai ter interesse nenhum que esses conselhos funcionem, a não ser que eles estejam no controle. E o conselho não é paritário, é 1 terço do poder público, 2/3 da sociedade civil. Então a sociedade civil sempre vai ter maioria e vai dar a presidência ao poder público se quiser. (Secretário de Articulação e Mobilização Social, 2019).*

Todavia, não só no Território Metropolitano como nos demais territórios, a maioria dos CMDS foram extintos ou não possuem histórico de registro de novos mandatos. No Território Metropolitano há apenas 4 Conselhos em funcionamento e apenas 1 ou 2 membros costumam participar das reuniões do Colegiado Territorial.

O último ponto da análise foi “desafios da função”, conforme as perspectiva dos membros do Colegiado. Nesse sentido, são pontuadas dificuldades de articulação/mobilização, limitações de formação técnica e comunicação com os segmentos sociais, além do desafio de incluir a perspectiva urbana e rural. A seguir, um quadro com a síntese dos desafios enfrentados pelo CODETER e seus respectivos membros. As informações dispostas foram transcritas a partir de entrevistas aos membros da coordenação executiva.

**Quadro 20 – Desafios da função conforme os membros do CODETER - TMS**

| <b>Desafios da função – Coordenação Executiva</b> |  |
|---|--|
| <b>Coordenador Geral</b>                          | <p>“Colegiado precisa ganhar corpo, articulação, visibilidade, sentar com governador...a disputa política vai ficar mais severa.”</p> <p>“Esse é o nosso desafio: fazer com que esses atores que estão lá na ponta, que são invisíveis, sejam enxergados como seres humanos. Tenham dignidade, trabalho, renda. Dar voz a minorias.”</p>   |
| <b>Secretária Executiva</b>                       | <p>"Meu primeiro desafio foi a falta de orientação/curso/oficina sobre o que é, a importância e como funciona um CODETER; “caímos de paraquedas” e seguimos “empurrando com a barriga” por quase 2 anos, até nos debruçarmos sobre o Regimento Interno, instrumento que norteia todas as ações do CODETER".</p> <p>"O segundo, ainda é viabilizar que os membros do Núcleo Diretivo entendam que precisamos seguir o Regimento Interno e que o Colegiado tem ações que vão além da "participação" em eventos promovidos pelo Governo do Estado”.</p> <p>"E o terceiro: mobilizar universidades, empresas privadas e poder público de todos os níveis e dos 13 municípios, imbuídos na luta pelo desenvolvimento sustentável destes."</p> |
|   | <p>“O CODETER foi criado na política estadual, se a gente vai atuar no município, a gente pode até cooperar nas atividades. Mas tem que ter uma organização, uma</p>   |

|   |   |
|---|---|
| <b>Secretário de Comunicação</b>                      | fonte que possa identificar isso, fazer a intermediação. Como eu vou visitar 13 municípios? Tem hora que dá um trabalho enorme.”<br>"Comunicação lá no Território é mandar WhatsApp ou e-mail, avisar reunião do CODETER, na verdade isso deveria ser o trabalho do ADT que a gente não tem. Isso é falta de compreensão do que é política territorial."  |
| <b>Secretário de Articulação e Mobilização Social</b> | "Um dos desafios é a própria visão que o Estado nas 3 esferas - municipal, estadual e federal - tem trabalhado, porque <b>temos o maior PIB do Estado, mas também é onde encontramos os maiores bolsões de pobreza e desigualdade social.</b> "<br>"Por exemplo, <b>temos que provar que temos agricultura familiar porque as políticas são focadas para um território altamente urbanizado</b> , mas que dialoga também como os seus territórios internos, com agricultores familiares, pescadores [...] Os segmentos mais representativos são a agricultura familiar e a economia solidária". |

**Fonte:** Elaborado pelo autor, 2020.

Destaca-se a opinião do Secretário de Articulação e Mobilização social ao retomar a questão levantada no início desse capítulo, Região Metropolitana x Território Metropolitano. Para ele, alguns técnicos de estado tendem a considerar o Território Metropolitano como rico e urbanizado, muitas vezes desprezando as características de ruralidade e vulnerabilidade socioeconômica de boa parte dos seus 13 municípios. Conforme a opinião de diversos membros do CODETER, é mais difícil o território metropolitano conseguir recursos de editais de fomento a agricultura familiar, economia solidária e outros projetos de estímulo rural, devido ao pensamento equivocado que enxerga o território metropolitano levando em consideração somente as características de Salvador.

A seguir, busca-se complementar as análises mediante a apresentação da perspectiva dos atores burocratas de estado que auxiliam as atividades do Colegiado Territorial.

#### 4.2.2.2 *Perspectiva dos Técnicos de Estado*

Também foram coletadas opiniões de três técnicos de estado que prestam assessoria direta ao CODETER – TMS ou que são peças importantes para a abordagem territorial na Bahia, a saber: a) *Técnico de Estado responsável pelo CODETER – TMS*; b) *Coordenador de Gestão da Governança Territorial* (responsável pelos 27 Territórios de Identidade); e c) *Secretário de Estado e Presidente do Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial* (CEDETER), sendo também representante do Governador nas reuniões do CEDETER. As questões norteadoras foram as mesmas utilizadas para os membros da Coordenação Executiva do CODETER – TMS, a saber: i) percepção em relação a efetividade do CODETER – TMS;

ii) fatores que influenciam na efetividade do Colegiado; iii) Desafios da função. Vale ressaltar que também foram coletadas informações em plenárias abertas, como no caso do depoimento do Secretário de Estado e Presidente do CODETER.

Em relação ao primeiro ponto, “**Percepção em relação a efetividade do CODETER**”, os técnicos de estado consideram o CODETER Metropolitano pouco consolidado como conselho de políticas públicas, menos até que outros colegiados. O técnico responsável por apoiar o Colegiado Metropolitano pontuou que ao invés do foco do CODETER-TMS ser o planejamento e articulação de propostas, muitas vezes a instância se limita a execução de tarefas rotineiras. No entanto, ele enxerga potencialidades advindas da formação das novas Câmaras Temáticas que podem aprimorar substancialmente o trabalho do Colegiado.

*Estava uma situação muito inerte, eu tinha essa sensação de atender a protocolo de datas do próprio território, só cumprir as reuniões, plenárias. Eu vi essa possibilidade agora, com as câmaras temáticas evoluir [...] É preciso ver como essas câmaras vão se articular para não virarem satélites – olha, só trato de saneamento e meio ambiente, mas não vou dialogar com nada de comunicação – Isso não existe, porque pode ter um programa de educação ambiental que trata com comunicação, etc. (Técnico Responsável pelo CODETER TMS, 2020).*

Em relação ao ponto 2, “**Fatores que influenciam na efetividade do CODETER-TMS**”, os técnicos de estado relataram uma série de fatores que serão desenvolvidos a seguir:

- Falta do Agente de Desenvolvimento Territorial (ADT);
- Proximidade de atores políticos;
- Pouca articulação e baixa representatividade com os segmentos sociais ;
- Excesso de dependência do Estado;
- Pouca atenção ao tecido urbano do território e às instâncias da Região Metropolitana;
- Dualidade governo municipal x estadual;
- Corte de recursos do governo federal para a política territorial.

De antemão, se percebem pontos que diferem da opinião dos membros do CODETER mencionados na seção anterior, exceto a “*Falta do Agente de Desenvolvimento Territorial (ADT)*”. Em entrevista ao Coordenador da Área de Gestão da Governança Territorial do Estado, foi informado que houve dois processos seletivos para a seleção do ADT do território Metropolitano de Salvador. No entanto, houve carência de candidatos que atendessem as especificações do edital para contratação temporária em Regime Especial de Direito Administrativo (REDA). Outros avançaram nas etapas do processo seletivo, mas acabaram não

enviando documentação comprobatória, deixando, assim, o território metropolitano sem a presença desse profissional.

*Criamos a figura do ADT (Agente de Desenvolvimento Territorial), ele tem a função de fazer a "animação" do Colegiado Territorial, ele não é membro do Colegiado; não é empregado; ele é um assessor do Colegiado. Ele ajuda a instância Núcleo Diretivo a fazer a mobilização de todos os atores sociais a participarem do Colegiado Territorial. (Coordenador de Gestão da Governança Territorial – Diretoria de Planejamento Territorial, 2020).*

No entanto, percebeu-se que foi destinado um funcionário da Secretária de Planejamento do Estado para exercer essa função de maneira provisória, a fim de auxiliar o núcleo diretivo do CODETER nas reuniões e afazeres administrativos. Todavia, como os próprios membros do Colegiado informaram, não há proximidade desse indivíduo com as atividades no território, se limitando a marcar as reuniões do Colegiado na Sede da Seplan. Portanto, permanecem as queixas quanto a ausência de um ADT devidamente selecionado por concurso público.

Sobre o segundo fator, “*Proximidade de atores políticos*”, para o Coordenador de Gestão da Governança, o CODETER – TMS pode ter sua efetividade afetada pelo fato de pertencer a um território que tem muita proximidade ao poder público, o que pode enfraquecer a postura ativista do colegiado. Para ele, muitos atores influentes da região acabam indo direto a atores do estado e poder legislativo quando querem resolver suas demandas, não necessitando da figura do CODETER – Metropolitano como um espaço de intermediação/barganha.

Assim, entende-se que o CODETER, em tese, teria mais força entre as camadas mais vulneráveis da sociedade metropolitana que não pudessem acessar esses espaços, o que nos leva ao próximo fator pontuado: “*Pouca articulação e baixa representatividade com os segmentos sociais*”. Para o técnico de estado, o fato do CODETER – TMS contar com mais segmentos do âmbito rural não é um problema em si, uma vez que a possibilidade de representação de múltiplos segmentos sociais (movimentos negros, LGBTs, jovens, deficientes, indígenas, etc.) está no campo das “potencialidades”. Todavia, ressalta que quanto maior a diversidade de segmentos, mais “voz” terá o colegiado.

Para ele, o maior problema é o da “representatividade”; se o membro que ocupa determinada cadeira, de fato, representa seu segmento social e dialoga com suas bases. A seguir, trecho da entrevista:

*Se você que é representante do seguimento social, não conversa com suas bases e com outras pessoas do seguimento para trazer pra essa mesa demandas concretas do seguimento, se a gente não discutir as demandas concretas do seguimento como um todo, não há sentido você estar aqui representando só a sua entidade (organização). Pra começar, Colegiado*

*Territorial é um conjunto de pessoas que estão representando um seguimento, se você não representa um seguimento social, sua representação aqui não está sendo efetiva. Eu costumo dizer, quanto mais representativo é um colegiado, mais forte ele é. (Coordenador de Gestão da Governança Territorial – DPT, 2020)*

Tal fator também já foi mencionado pelos integrantes do Colegiado durante reuniões do Núcleo Diretivo. Já foi enfatizado que determinados membros do CODETER precisavam ajustar sua relação, pois não estavam vinculados formalmente a uma organização de um determinado seguimento social.

O quarto fator apontado pelos técnicos que afeta a efetividade do CODETER é o *Excesso de dependência do Estado*. Para o técnico responsável pelo Metropolitano, os membros do colegiado muitas vezes tratavam as reuniões como um “balcão de solicitações e reclamações” para resolução de problemas específicos. Pontuou também a exigência por ajuda de custo com transporte, alimentação, etc. O técnico esclareceu que tais ajudas de custo existem somente para eventos solicitados pelo próprio estado em que se exige a participação do Colegiado, como plenárias trimestrais, escutas sociais para o PPA e eventos de formação e capacitação. Segundo ele, espera-se dos colegiados uma postura de maior autonomia e proatividade para que possam, ao menos, manter uma frequência de reuniões ordinárias.

Dando continuidade, foram mencionados os seguintes fatores: *“Pouca atenção ao tecido urbano e às instâncias da Região Metropolitana”* e a *“Dualidade governo municipal x estadual”*. Tais fatores vão ao encontro da discussão iniciada no começo do capítulo, sobre a dualidade “Região Metropolitana x Território Metropolitano”, representada pela falta de articulação entre o colegiado territorial e as instâncias do âmbito urbano.

Nesse aspecto, as opiniões dos técnicos entrevistados não são uniformes. A seguir a perspectiva do Coordenador de Governança Territorial em relação a ausência de seguimentos urbanos no CODETER - TMS:

*Quando se criou os territórios de identidade lá atrás, se criou como Territórios Rurais, por isso a predominância dos segmentos rurais dentro do colegiado. Isso não chega a ser um problema. Se você observar bem, o território baiano, tirando ‘meia dúzia’ de cidades, é predominantemente rural. A economia vem muito do rural, poucas cidades tem indústrias. (Coordenador de Gestão da Governança Territorial, 2020).*

No entanto, outro técnico fala da sub-representação de Salvador no Colegiado, que não conta com a participação de institucionalidades, sejam da sociedade civil, sejam do poder público. O técnico enfatiza que o próprio nome do território – *Metropolitano de Salvador* –

pressupõe que deveria haver uma maior preocupação dos membros do colegiado com temas ligados à capital e ao contexto urbano.

*Você vê municípios com algumas características de ruralidade como Candeias, São Sebastião, Mata de São João [...], mas a gente nota que a produção da agricultura familiar ou a produção agrícola (agronegócio) não são a base do metropolitano. Aqui, o peso maior é o turismo, que atrai recursos produtivos e a própria indústria; a gama de prestação de serviços que é o forte; setor hoteleiro, bancário e industrial. (Técnico de Estado responsável pelo CODETER – TMS, 2020).*

Ainda em relação a tais fatores, são revelados mais aspectos referentes a aparente dualidade entre governo municipal (PFL/DEM) e governo estadual (PT). Para o técnico, as diferenças ideológicas/partidárias que envolvem tais instâncias podem, de fato, influenciar na dificuldade de integração entre as instâncias ligadas a Região Metropolitana e as da Política Territorial do Estado, iniciada com Jaques Wagner (PT) e continuada por Rui Costa (PT).

*Tem um ‘vespeiro’ ali parado que a gente quase não mexe nele, que é a questão Salvador; eu toda vez trato isso, provoço e falo, mas não sou muito bem recebido. Já houve diretor anterior que orientou que a gente amortizasse essa questão, por conta dessa política Governo do Estado x Governo Municipal. [...] Quando estamos falando no espaço governo, reuniões nossas, do próprio colegiado, a gente praticamente não fala de Salvador. Como é que isso não existe? Por que isso não existe? Mesmo que de forma conflituosa, mas que existisse. (Técnico de Estado responsável pelo CODETER – TMS, 2020).*

Recentemente, no entanto, houve um movimento de maior proximidade entre as instâncias municipais e governamentais. Um dos motivos foram as rodadas de elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana (PDUI - RMS) encabeçado pelo Governo do Estado, mencionado na primeira seção desse capítulo. Como falado, trata-se de um plano de desenvolvimento econômico e sustentável com projeções para os próximos 30 anos, que busca articular os 13 municípios que compõem a Região Metropolitana e faz parte do Estatuto da Metrópole, sancionado em 2015 pela Lei Federal 13.089.

Contudo, o técnico responsável pelo CODETER - TMS informou que a atuação do Colegiado nas primeiras oficinas do PDUI, em fevereiro de 2020, foi aquém do esperado. Tendo contado com apenas 3 representantes do território metropolitano e sem a presença da coordenação. Ele relata que entrevistou durante a oficina explicando acerca da trajetória da Política Territorial no Estado e da criação dos Territórios de Identidade e Colegiados Territoriais, incluindo o CODETER – TMS, que responde pelos mesmos 13 municípios do Região

Metropolitana de Salvador. Todavia, afirmou que sua fala foi enfraquecida pelo baixo número de integrantes do CODETER na oficina.

Para o técnico é imprescindível que haja um maior engajamento do Colegiado Territorial nas futuras oficinas do PDUI para finalmente romper a barreira entre desenvolvimento urbano e desenvolvimento rural e, conseqüentemente, entre a concepção de Região Metropolitana e Território Metropolitano.

Por fim, o último fator que compromete a efetividade do CODETER - TMS, segundo os técnicos do estado, trata-se de um macroproblema que atinge todos os colegiados territoriais e diversas outras instâncias participativas: o *“corte de recursos do governo federal para a política territorial”*.

Desde a chegada de Temer a presidência, houve um enfraquecimento da política territorial no contexto nacional com a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) em 2016, e sua redução à Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD), ligada a Casa Civil. Em síntese, tal ministério que existia desde 1999, com o objetivo de tratar da Agricultura Familiar, Economia Solidária e redução da pobreza no campo, transformou-se numa secretaria com pouca expressividade, tendo suas funções mais tarde incorporadas ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), no início do governo Bolsonaro.

Nesse sentido, o secretário de estado presidente do Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial (CEDETER) e representante do Governador, afirmou que a maior fonte de recursos para investimento na Política Territorial na Bahia vinha por meio do extinto MDA e, portanto, já não existe por parte do governo federal nenhum apoio para o fortalecimento da política. Com a chegada de Bolsonaro, a situação se tornou ainda mais delicada na relação governo estadual x governo federal, posto que a Bahia é governada por Rui Costa do PT, partido de forte oposição ao atual governo. A seguir, trechos da fala do Presidente do CEDETER sobre o atual cenário da política territorial coletados na Plenária do CEDETER em novembro de 2019:

*O fato é que passamos por uma transformação brutal do ponto de vista da política pública em relação ao comando dessa nação. Não tem sido fácil para o Gov. Rui Costa manter seus compromissos, ampliar os serviços, garantir a execução de diversas políticas voltadas ao atendimento dos territórios e pessoas, com capilaridade. [...] A gente não tem recebido do governo federal nada do que foi pactuado. Portanto, tudo que o Estado da Bahia tem mantido, tem sido com os recursos orçamentários do Tesouro, a não ser os outros repasses que são obrigações funcionais. Mesmo assim, a gente vem enfrentando uma série dificuldades.* (Secretário de Estado e Presidente do CEDETER, 2019).

O Secretário pontua que a maioria dos aportes para o Estado são antigos, frutos de parcerias ainda no tempo de Lula e Dilma, algumas que após o impeachment não foram repassadas. Como alternativa ao cenário, o secretário menciona uma aliança entre os estados do Nordeste para levantamento de recursos:

*Para enfrentar essa situação, Rui Costa, junto com os 8 governadores do Nordeste, consolidaram a política de um consórcio do Nordeste. Nada mais é do que juntar os esforços, tentar trabalhar a partir dessa junção com os 9 estados do Nordeste, não como muitos divulgaram que estávamos buscando separação do Brasil. [...] É a forma que nós encontramos de suplantar a ausência dos repasses que já tínhamos acertado com o governo durante a gestão de Lula e consagrado com a gestão de Dilma. Até o processo que tínhamos dado entrada antes do Impeachment, o Governo Michel Temer ao entrar paralisou completamente, e com a chegada do Governo Bolsonaro vimos essas chances completamente se exaurirem. (Secretário de Estado e Presidente do CEDETER, 2019).*

Completando a análise da percepção dos técnicos de estado quanto aos fatores que influenciam na efetividade do Colegiado Territorial, tem-se o quadro 20, a seguir, que sintetiza os *desafios da função* desses técnicos para a execução da política territorial no Território Metropolitano e na Bahia como um todo.

Em síntese, as queixas são relacionadas à dificuldade de exercerem a função, como mobilizar as secretarias de estado e prefeituras para se engajarem no território, assim como, o desafio de melhorar o funcionamento do Colegiado Territorial. Por fim, também é falado da dificuldade de dialogar com diferentes arenas políticas e secretarias para a execução das propostas do Plano Plurianual Participativo do Estado (2020-2023) que conta com a participação dos Colegiados e, conseqüentemente, a dificuldade de captação de recurso federal para apoiar a política territorial.

**Quadro 21 – Desafios da função segundo os Técnicos de Estado**

| <b>Desafios da função – Técnicos de Estado</b>           |   |
|--|---|
| <b>Técnico Responsável pelo Território Metropolitano</b> | <p>“O maior desafio nosso no momento é melhorar o desempenho dessas câmaras temáticas do Colegiado. A gente está apostando né? Começou agora, nem tenho ainda uma leitura de como isso vai proceder. O que a gente tem é uma crítica ao modelo anterior. Anteriormente ficamos como um cartório, atendendo a uma agenda só de demandas, só de cobranças [...] eu sempre falava isso: "gente vocês não trazem proposições, só pedidos, reclamações".</p> <p>“A política territorial é justamente buscar propostas, não que a gente não atenda essas solicitações, mas algumas situações muito particularizadas chegam aqui no território.”</p> |
| <b>Coordenador de Gestão da Governança</b>               | <p>"Temos uma equipe pequena pra cuidar dos 27 Colegiados Territoriais e mantê-los funcionando. Então, temos a figura do ADT pra manter esse contato, mas as vezes temos o quadro completo, outras vezes não."</p>  |



|   |  |
|---|--|
| <b>Territorial (DPT)</b>                            | <p>"Tem secretarias que já nasceram territorializadas, outras precisam de uma articulação para entender a dinâmica da política territorial e como deve atuar. Fazemos esse 'meio de campo', junto as secretarias de estado, mas também junto à sociedade civil."</p> <p>"É um trabalho difícil, fazer o indivíduo entender que deve mandar seu técnico participar do colegiado territorial, mas quando se entende isso fica tranquilo. As vezes os próprios coordenadores das secretarias fazem questão de participar dos Colegiados Territoriais, aqui no Metropolitano é que é mais difícil."</p>  |
| <b>Secretário de Estado e Presidente do CEDETER</b> | <p>"2019 foi um ano que a gente termina um PPA e é um ano que a gente tem que conviver com algo que foi apresentado pelo governo estadual como proposta de governo. Não é um dilema fácil."</p> <p>"Todo dia eu travo uma verdadeira batalha com cada secretaria, porque é natural que cada secretário queira executar um programa seu. Todo mundo quer botar a sua marca. Agora entre o natural, o legal e o correto, tem uma diferença muito grande."</p> <p>"O PPA que a gente debateu de Rui Costa em 2015, era um PPA que a gente ainda tinha expectativa do nosso governo Dilma continuar. Portanto, em outro cenário. Assim, boa parte das coisas que tem a ver com financiamento, nós também enfrentamos esse problema."</p> |

Fonte: Elaborado pelo autor, 2020.

Percebe-se, mediante a perspectiva dos técnicos de estado, que a análise da efetividade do Colegiado Territorial está inserida em um debate mais amplo acerca do desafio da manutenção da Abordagem Territorial na Bahia, que é influenciada por diversos fatores externos e conflitos políticos no âmbito municipal, estadual e federal.

As diferentes percepções dos atores, membros do CODETER e Técnicos de estado, ajudam a compreender os fatores que podem explicar uma atuação por parte do colegiado que destoa do que está disposto em seus estatutos de criação, isto é, que pressupõe sua capacidade de articular atores sociais dos 13 municípios que compõem o Território Metropolitano e seu dever de propor demandas e projetos para seguimentos rurais e urbanos do Território.

Por fim, nota-se como a análise do Desenho Institucional do CODETER – TMS é enriquecida mediante as diferentes perspectivas dos atores sociais envolvidos, ajudando a explicar os fatores políticos e contextuais que estão por trás, por exemplo, da ausência das institucionalidades de Salvador e da Região Metropolitana na composição do Colegiado Territorial.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como objetivo analisar a efetividade do processo participativo do Colegiado de Desenvolvimento Territorial – Metropolitano de Salvador (CODETER-TMS), mediante a análise de seu Desenho Institucional, atrelado a perspectiva de seus atores sociais. Nesse sentido, a pesquisa está alinhada com os estudos que avaliam a efetividade do processo participativo, sobretudo, referente aos conselhos de políticas públicas, que se difundiram a partir dos anos 2000 no Brasil.

Reconhece-se a relevância do presente trabalho, uma vez que ele situa os fatores internos e externos que afetam o processo participativo do CODETER-TMS, considerando o contexto de transformações políticas e crescentes ataques sofridos pelas instituições participativas desde o impeachment de Dilma. Além disso, do ponto de vista local, também são feitas reflexões pertinentes a respeito dos conflitos de ordem política entre os governos municipal e estadual, bem como, entre a noção de região metropolitana x território metropolitano que reforçam como o desenho institucional das instituições participativas, assim como, a efetividade de seus processos participativos sofrem influência substancial do contexto em que estas se inserem.

Em termos metodológicos, trata-se de um trabalho de viés qualitativo feito a partir de análise documental, investigação *in loco* e entrevistas semiestruturadas a atores diretamente ligados ao Colegiado e à Política Territorial na Bahia. A análise do desenho institucional do CODETER – TMS baseou-se na adaptação dos estudos de Faria e Ribeiro (2011) sobre os conselhos de políticas públicas de diferentes municípios brasileiros, devido as semelhanças estruturais entre tais instâncias, bem como por contarem com um corpo de variáveis consolidado. Assim, foram definidas três variáveis principais a serem analisadas de acordo com as regras dispostas no Regimento Interno do Colegiado, a saber: *Grau de institucionalização*, *Potencial inclusivo ou democratizante* e *Representação*.

No âmbito dos resultados da pesquisa, mediante a análise do *Grau de institucionalização*, viu-se que o CODETER – TMS existe formalmente há um período considerável de tempo – pelo menos 10 anos, caso seja considerado o decreto 12.354 de 2010 – embora conte com estatuto e regimento interno desde 2006, quando o território metropolitano foi formado. Ressalta-se, também, a Lei 13214 de 2014 que fundamentou de forma permanente os Colegiados Territoriais como integrantes da Governança Territorial no Estado, mediante o apoio às escutas sociais dos Planos Plurianuais Participativos (PPA-Ps), tornando a política territorial na Bahia referência nacional. Foi possível observar que o CODETER conta com uma

estrutura organizacional definida (Plenária, Núcleo Diretivo, Coordenação Executiva e Câmaras Temáticas), reunindo-se mensal e trimestralmente ou, ainda, em ocasiões especiais.

Como limitações no âmbito do grau de institucionalização, pontua-se que a instância foi afetada pela pandemia do COVID-19, relatando reuniões virtuais com pouca participação dos membros, devido dificuldades de acesso à internet por parte de alguns integrantes do Núcleo Diretivo que vivem em áreas rurais. Embora, os membros entrevistados relatem baixa participação nas reuniões desde antes da Pandemia. Outra limitação diz respeito a substituição de membros do Núcleo Diretivo. Apesar das regras definidas para exclusão de integrantes, relatou-se a dificuldade de apurar e substituir determinados membros ausentes, sobretudo, representantes de prefeituras e poder público.

Em relação ao segundo ponto, Potencial Inclusivo ou Democratizante, viu-se que das 40 entidades homologadas na gestão atual do CODETER-TMS, há um predomínio das que representam a sociedade civil (cerca de 31), em relação a organizações ligadas ao poder público (9 entidades). Além disso, há apenas 6 prefeituras representadas de um total de 13 municípios (Candeias, Vera Cruz, Madre de Deus, Dias D'Ávila, S. Sebastião do Passé e S. Francisco do Conde). Assim, ressalta-se que as queixas quanto à pouca participação do poder público nos conselhos de políticas públicas é um fator amplamente descrito na literatura que trata do desenho institucional dessas instâncias (GOHN, 2001b; BRASIL et al., 2013; PIRAUX, CANIELO, 2016). Como outro fator limitante, nota-se a predominância de organizações ligadas ao âmbito rural, com ausência de representantes de outros movimentos sociais e do setor privado.

Contudo, como fatores positivos, viu-se que as regras para definição da coordenação, que acontece em plenárias abertas e exigem 2/3 de votos do Núcleo Diretivo, assim como, o fato do Coordenador não possuir maior poder de voto, capacidade de alterar o regimento ou incluir membros por conta própria, são bons preditores do potencial inclusivo e democrático do colegiado. Logo, todas as decisões primordiais de alteração de pautas ou atualização do Regimento são de competência do Núcleo Diretivo, formado por 15 membros, dentre os quais 10 representam entidades da sociedade civil. Sendo ainda necessário o aval do Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial (CEDETER) para mudanças regimentais.

Em relação a participação de comissões e conferências para a capacitação dos conselheiros, viu-se que há uma agenda de conferências e eventos ligados a abordagem territorial, mas a participação dos membros do CODETER nessas atividades é difícil de ser mensurada, com maior participação dos membros da Coordenação Executiva. Apesar disso, há um esforço por parte do Estado em realizar atividades de formação e capacitação de

conselheiros para fortalecer a atuação na Abordagem Territorial, sobretudo, com a criação da Rede Educomunicativa nos 27 Territórios de Identidade.

No quesito *grau de representação* do Colegiado, a análise baseou-se unicamente na existência ou não de regras a fim de restringir os segmentos representados e suas respectivas cadeiras. Viu-se que existem critérios bem definidos para a entrada de novos membros que devem ser registrados formalmente em organizações da sociedade civil ou do estado. Não foram identificadas regras que limitem as organizações que podem fazer parte da instância, existindo uma ampla lista de entidades/segmentos da sociedade civil, poder público e setor privado que são bem-vindos na instituição, conforme seu regimento. Apesar disso, como visto, o colegiado concentra organizações ligadas à agricultura familiar e economia solidária por serem seu principal foco de atuação, não havendo regras que exijam paridade dos segmentos representados. Há definição de cadeiras somente para o Núcleo Diretivo, sendo no mínimo 1/3 do poder público e, no máximo, 2/3 da sociedade civil.

A parte final do capítulo buscou complementar a análise do desenho institucional, mediante a apresentação da perspectiva dos atores sociais do Colegiado, oferecendo reflexões pertinentes sobre alguns fatores que podem afetar o processo participativo do CODETER – TMS.

Em relação à percepção acerca da efetividade do colegiado, os atores entrevistados concordaram que o CODETER – TMS ainda não se consolidou totalmente como um espaço de discussão de políticas territoriais e possui dificuldades de agregar representações e interesses dos 13 municípios que integram o Território Metropolitano.

Em relação aos fatores que afetam o colegiado, os membros da coordenação executiva destacaram: *falta de recursos para financiar atividades; falta de formação técnica; baixa vontade política dos governantes; falta de articulação entre as organizações da sociedade civil*, etc. Vê-se, portanto, que boa parte desses fatores são comumente mencionados nos estudos sobre os conselhos de políticas públicas brasileiros (LÜCHMANN, 2008, GOHN, 2001, PIRAUX; CANIELO, 2016). Além destes, também se enfatizou o pouco conhecimento sobre a política territorial, dificuldade de articulação entre os municípios do metropolitano, ausência do Agente de Desenvolvimento Territorial e a precarização dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável (CMDS).

Os Técnicos de Estado, por sua vez, ofereceram algumas opiniões que ampliaram a discussão sobre os fatores, sobretudo de ordem externa, que limitam a efetividade do CODETER-TMS, dentre eles a proximidade de atores políticos no Território Metropolitano (Câmara Legislativa, Secretarias de Governo, etc.). Para um dos técnicos entrevistados, isso faz

com que muitos atores se dirijam diretamente a tais espaços para a resolução de suas demandas, tornando menos necessária a concertação junto a uma instância participativa.

Outro fator de destaque é a relação conturbada entre Governo Municipal e Governo Estadual. Nesse aspecto, percebe-se que a política territorial e suas institucionalidades se difundiram na Bahia a partir de 2007 com a chegada do Governador Jaques Wagner (PT), sendo continuada por Rui Costa do mesmo partido. Contudo, há uma rivalidade histórica na Bahia entre o partido dos trabalhadores e o antigo partido de Antônio Carlos Magalhães (PFL/DEM), cujos membros se perpetuaram por anos em importantes cargos no Estado, inclusive com o vice de ACM Neto, Bruno Reis, sendo eleito a prefeito de Salvador com 66,16% dos votos válidos em 2020.

Desse modo, ressalta-se o contexto peculiar de atuação do CODETER – TMS, uma vez que é uma instância ligada a política territorial endossada pelo governo do estado (PT), mas cujo território é protagonizado por Salvador que é comandada por um prefeito de um partido de oposição. Assim, esse dualismo é reforçado por um dos técnicos entrevistados, ao afirmar que normalmente Salvador é deixada de fora ao se tratar da política territorial no metropolitano.

Outro elemento que complexifica a atuação do CODETER (TMS) é que antes da “criação” do Território Metropolitano já existia a “Região Metropolitana”, contando com um recorte geográfico similar, mas com uma abordagem para o desenvolvimento voltada ao âmbito urbano; além disso, a Região Metropolitana possui institucionalidades próprias, como a Entidade Metropolitana e o Conselho Regional que não possuem relação com o Colegiado Territorial. Assim, o CODETER – TMS permanece como um colegiado de origem popular, centrando-se em questões referentes a agricultura familiar e economia solidária, enquanto a Entidade da Região Metropolitana é encabeçada por prefeitos da região, atores privados e tem foco no desenvolvimento urbano.

Por fim, ainda conforme os técnicos de estado entrevistados, a atuação dos Colegiados Territoriais na Bahia acaba sendo limitada pelo cenário nacional conturbado, marcado pelo Governo Bolsonaro que não tem boa relação com os governadores do nordeste e não disponibiliza recursos para apoiar a política territorial. Além disso, as principais institucionalidades nacionais da política Territorial, como a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), foram desfeitas e tiveram suas funções atribuídas ao Ministério da Agricultura, desde o impeachment de Dilma Rousseff.

Em síntese, percebe-se que mensurar a efetividade do processo participativo do CODETER – TMS é uma tarefa complexa, uma vez que tal instância é afetada por uma série

de fatores de ordem interna e externa que interferem em sua atuação. Apesar dos pontos positivos levantados, como o grau de institucionalização satisfatório da instância, seu processo decisório descentralizado e as regras para definição da coordenação, notou-se a dificuldade de o colegiado integrar atores dos 13 municípios pertencentes ao território, a ausência de representantes das prefeituras nas discussões da Política Territorial, inclusive, de Salvador. Tais elementos atrelados aos fatores contextuais explicitados pelos atores entrevistados, dificultam o CODETER – TMS de se consolidar como um espaço efetivo de articulação e representação dos interesses do Território.

Apesar das dificuldades de generalização no âmbito da pesquisa científica, se reconhece a semelhança entre alguns fatores limitantes apontados no desenho institucional do CODETER, assim como, mencionados pelos seus atores sociais que também representam o contexto de atuação de diversas instâncias indicadas pela literatura sobre efetividade do processo participativo. Tendo em vista a complexidade dos temas discutidos no presente trabalho, é natural que haja limitações no sentido de abarcar todas as questões adjacentes aos temas discutidos. Sendo assim, seguem sugestões de temas relevantes para serem contemplados em futuras pesquisas:

- Identificar os avanços e limitações da política territorial na Bahia, mediante estudo comparativo com aplicação de *Survey* que contemple os 27 Colegiados Territoriais de estado.
- Análise do processo das Escutas Sociais para os Planos Plurianuais Participativos (PPA-Ps) do Estado, a fim de verificar a atuação prática do Colegiado Territorial na elaboração das propostas para o PPA-P e seu monitoramento.
- Análise de outras institucionalidades da Região Metropolitana, com o objetivo de identificar as diferenças de concepções incluídas no Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) em comparação ao Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável (PTDS), de responsabilidade do Colegiado Territorial.

## REFERÊNCIAS

- ALENCAR, J. *et al.* Participação social e desigualdades nos conselhos nacionais. **Sociologias**, v. 15, n. 32, p. 112–146, abr. 2013.
- AVELINO, D. P. DE; ALENCAR, J. L. O. Articulação e Transversalidade: percursos da participação social no governo federal brasileiro. **Boletim de Análise Político-Institucional** |, n. 12, 2017.
- AVELINO, D. P. DE; ALENCAR, J. L. O.; COSTA, P. C. B. Colegiados Nacionais de Políticas Públicas em Contexto de Mudanças: Equipes de Apoio e Estratégias de Sobrevivência. **Textos para Discussão**, p. 1–76, 2017.
- AVRITZER, L. **Reinventando os mecanismos de inclusão e controle social nos conselhos de saúde**. Minas Gerais: Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, 2005.
- AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, v. 14, n. 1, p. 43–64, jun. 2008.
- AVRITZER, L. **Participatory institutions in democratic Brazil**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2009.
- AVRITZER, L.; WAMPLER, B. **The expansion of participatory budgeting in Brazil. Consultancy work project for the World Bank/ MDP-ESA (Africa)**. [s.l.: s.n.].
- BAHIA. Lei Estadual No 13.214 (2014). Dispõe sobre os princípios, diretrizes e objetivos da Política de Desenvolvimento Territorial do Estado da Bahia, institui o Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial CEDETER e os Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Sustentável - CODETERs. 2014.
- BARRETO, D. S. Pesquisa de informações básicas municipais (munic): instrumento para avaliação de instituições participativas locais. In: PIRES, R. C. (Ed.). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. Diálogos para o Desenvolvimento. Brasília: IPEA, 2011. v. 7, p. 372.
- BELLO, C. A. Orçamento participativo em São Paulo: uma invenção de limitado alcance. In: OLIVEIRA, F. DE; RIZEK, C. S. (Eds.). **A era da indeterminação**. São Paulo: Boitempo, 2007. p. 103–127.
- BOBBIO, N.; MATTEUCCI, H.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. 3. ed. Brasília: UNB, 1991.
- BORBA, J.; HAHN LÜCHMANN, L. H. A representação política nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 2, n. 2, p. 229–246, 2010.
- BOZIKI, D. M. **A Configuração da Política de Desenvolvimento Territorial e a Ação Pública no Território Rural Campos de Cima da Serra, Rio Grande do Sul**. Mestrado Profissional em Ambiente e Sustentabilidade—São Francisco de Paula - RS: UNIVERSIDADE ESTADUAL DO RIO GRANDE DO SUL, 2018.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. 1988, p. 292.

BRASIL. **Referências para o Desenvolvimento Territorial Sustentável**. Brasília, DF: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, 2003.

BRASIL. **Referências para a Gestão Social de Territórios Rurais. Documento Institucional Nº 3**. Brasília, DF: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, 2005.

BRASIL. **Orientações para Constituição e Funcionamento dos colegiados Territoriais**. Brasília, DF: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, 2009.

BRASIL. Decreto Federal Nº 8.243 de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. 2014.

BRASIL. **Portal dos NEDET**. Brasília, DF: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, 2016.

BRASIL. Decreto Federal Nº 9.759 de 11 de abril de 2019. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. 2019 a.

BRASIL. Decreto Federal Nº 9.806 de 28 de maio de 2019. Altera o Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990, para dispor sobre a composição e o funcionamento do Conselho Nacional do Meio Ambiente - Conama. 2019 b.

BRASIL. Decreto Federal Nº 9.926 de 19 de Julho de 2019. Dispõe sobre o Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas. 2019 c.

BRASIL, F. DE P. D. et al. Participação, desenho institucional e alcances democráticos: uma análise do Conselho das Cidades (ConCidades). **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 48, p. 5–18, dez. 2013.

CARGNIN, A. P. **A dimensão territorial no planejamento governamental brasileiro: avanços e limitações na elaboração dos Planos Plurianuais**. In: I SEMINÁRIO REFORMA DO ESTADO E TERRITÓRIO: INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA E GESTÃO DO TERRITÓRIO. Porto Alegre - RS: UFRGS/POSGEA, nov. 2007

COELHO *et al.* Participation and mobilization: a win-win game? In: COELHO, V.; LIERES, B. (Eds.). **Mobilizing for democracy: citizen involvement and the politics of public participation**. Londres: Zed Books, 2010. p. 123–156.

COELHO, V. S. P. Uma metodologia para a análise comparativa de processos participativos: pluralidade, deliberação, redes e política de saúde. In: PIRES, R. C. (Ed.). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. Diálogos para o Desenvolvimento. Brasília: IPEA, 2011. v. 7p. 372.

COLIN, C. **La extraña no-muerte del neoliberalismo**. Buenos Aires: Capital Intelectual, 2012.



CORTES, S. V. As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros. In: PIRES, R. C. (Ed.). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. Diálogos para o Desenvolvimento. Brasília: IPEA, 2011. v. 7, p. 372.

COUTINHO, C. N. **Democracia: Um conceito em disputa**. [s.l.] MIMEO, 2005.

CUNHA, E. S. M. O potencial de conselhos de políticas e orçamentos participativos para o aprofundamento democrático. In: DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. F. (Eds.). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007. p. 25–44.

CUNHA, E. S. M. et al. Uma estratégia multidimensional de avaliação dos conselhos de políticas: dinâmica deliberativa, desenho institucional e fatores exógenos. In: PIRES, R. C. (Ed.). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. Diálogos para o Desenvolvimento. Brasília: IPEA, 2011. v. 7, p. 372.

DAGNINO, E. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando. In: **Política de cidadania y sociedad civil entiempos de globalización**. Caracas: FACES: Universidade Central de Venezuela, 2004. p. 95–110.

DAHL, R. **Sobre a democracia**. Tradução: Beatriz Sidou. Brasília: UNB, 2001.

DANTAS NETO, P. F. “Surf” nas ondas do tempo: do carlismo histórico ao carlismo pós-carlista. **CADERNO CRH**, n. 39, p. 213–255, dez. 2003.

DANTAS NETO, P. F. O Carlismo para além de ACM: Estratégias adaptativas de uma elite política estadual. In: SOUZA, C.; DANTAS NETO, P. F. (Eds.). **Governo, Políticas Públicas Elites Políticas Nos Estados Brasileiros**. Rio de Janeiro: REVAN, 2006.

DIAS, W. J. V. **Territórios de Identidade e Políticas Públicas na Bahia: gênese, resultados, reflexões e desafios**. Dissertação (Mestrado Profissional em Planejamento Territorial) —Feira de Santana - BA: Universidade Estadual de Feira de Santana, 2017.

ECHEVERRI, R. **Identidade e território no Brasil**. Brasília: IICA, 2009.

ECHEVERRI, R. Emergência e evolução do programa de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e nos territórios da cidadania. In: ARAUJO, T. B. (Ed.). **Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil – avanços e desafios**. Série Desenvolvimento Rural Sustentável. Brasília: IICA, 2010. v. 12.

FARIA, C. F.; RIBEIRO, U. C. Desenho Institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In: **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. Diálogos para o Desenvolvimento. Brasília: IPEA, 2011. v. 7p. 125–131.

FAVARETO, A. Tendências contemporâneas dos estudos e políticas sobre o desenvolvimento territorial. In: ARAUJO, T. B. (Ed.). **Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil – avanços e desafios**. Série Desenvolvimento Rural Sustentável. Brasília: IICA, 2010. v. 12.

FEDOZZI, L. Avaliação das práticas de construção dos orçamentos participativos. In: MARX, V. (Ed.). **Democracia Participativa, Sociedade Civil e Território**. 1ª ed. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014.

FEDOZZI, L.; LIMA, K. Os Orçamentos Participativos no Brasil. In: DIAS, N. (Ed.). **Esperança democrática. 25 anos de Orçamento Participativo**. Lisboa: In Loco, 2013.

FUNG, A.; WRIGHT, E. O. **Deepening democracy: institucional innovations in empowered participatory governance**. London-New York: Verso, 2003.

GOHN, M. DA G. **Conselhos gestores e participação política**. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2001a.

GOHN, M. DA G. O papel dos conselhos gestores na gestão urbana. In: **Repensando a Experiência Urbana na América Latina: questões, conceitos e valores**. Buenos Aires: CLACSO, 2001b.

GOHN, M. DA G. M. TEORIAS SOBRE A PARTICIPAÇÃO SOCIAL: desafios para a compreensão das desigualdades sociais. **Caderno CRH**, v. 32, n. 85, p. 63, 7 jun. 2019.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 52, n. supl. 1, p. 125–146, 2014.

GUIMARÃES, M. D. A. **Desenvolvimento Rural: Territórios e Redes**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) — Rio de Janeiro-RJ: Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 2013.

INSTITUTO POLIS. Levantamento das cidades brasileiras que realizam o orçamento participativo (1989 – 2004). 2006.

LAVALLE, A. G. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES, R. R. C. (Ed.). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. Diálogos para o Desenvolvimento. Brasília: IPEA, 2011. v. 7p. 372.

LAVALLE, A. G.; HOUTZAGER, P.; CASTELLO, G. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. **Lua Nova**, v. 67, n. 67, p. 49–103, 2006.

LEITE, S. P.; WESZ JÚNIOR, V. J. Um estudo sobre o financiamento da política de desenvolvimento territorial no meio rural brasileiro. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 50, n. 4, p. 645–666, dez. 2012.

LOPES, M. G.; NASCIMENTO, A. S. A participação política institucional em perspectiva histórica. **Perspectivas**, v. 47, p. 107–137, 2016.

LOPEZ, F. G.; PIRES, R. C. Instituições participativas e políticas públicas no Brasil: características e evolução nas últimas duas décadas. In: **Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília: IPEA, 2010. v. 3.

LÜCHMANN, L. H. H. O desenho institucional dos conselhos gestores. In: LYRA, R. P. (Ed.). **Participação, democracia e segurança pública. A experiência brasileira**. João Pessoa.: UFPB, 2008.

MARQUETTI, A. A. Participação e redistribuição: o orçamento participativo em Porto Alegre. In: **A inovação democrática no Brasil**. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2003. v. 1, p. 129–156.

MARQUETTI, A. A.; CAMPOS, G.; PIRES, R. **Democracia participativa e redistribuição: análise de experiências de orçamento participativo**. São Paulo: Xamã, 2008.

MILL, J. S. **Considerations on representative government**. [s.l.] Hazleton, PA 18202 [eBook], 2004.

MOHAN, G.; STOKKE, K. Participatory development and empowerment: the dangers of localism. **Third World Quarterly**, 2. v. 21, p. 247–268, 2000.

OLIVEIRA, A. C.; HADDAD, S. As organizações da sociedade civil e as ONGs de educação. **Cadernos de Pesquisa**, n. 112, p. 61–83, mar. 2001.

PERAFÁN, M. E. V. **O Território do Desenvolvimento e o Desenvolvimento dos Territórios: o Novo Rosto do Desenvolvimento no Brasil e na Colômbia**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) — Brasília - DF: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2007.

PEREIRA, C. G. O jogo entre elites e instituições: as estratégias políticas de ACM Neto e a tradição carlista. **Caderno CRH**, v. 30, n. 80, p. 237–255, maio 2017.

PHILLIPS, N.; DI DOMENICO, M. L. Discourse analysis in organizational research: methods and debates. In: BUCHANAN, D.; BRYMAN, A. (Eds.). **The handbook of organizational research methods**. London: Sage, 2009.

PIRAUX, M.; CANIELO, M. Avanços, dilemas e perspectivas da governança territorial no Brasil: reflexões sobre o Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT). In: **Gestión territorial para el desarrollo rural: construyendo un paradigma**. 1. ed. Mexico: Juan Palblos Editor, 2016. p. 397–425.

PIRES, R. **O orçamento participativo em Belo Horizonte e seus efeitos distributivos sobre a exclusão territorial**. Anais... Anais...: 10. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL. Belo Horizonte: ANPUR, 2003. Disponível em: <[www.anpur.org.br](http://www.anpur.org.br)>

PIRES, R. et al. Em busca de uma síntese: ambições comuns e abordagens diversificadas na avaliação da efetividade das instituições participativas: In: PIRES, R. C. (Ed.). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. Diálogos para o Desenvolvimento. Brasília: IPEA, 2011. v. 7, p. 372.

PIRES, R.; ABERS, R. **Relatório de Pesquisa Trajetórias e práticas políticas no serviço público (1ª fase)**. Brasília: Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (IPOL/UnB) / Escola [CEGOV CAPACIDADE ESTATAL E DEMOCRACIA] Nacional de Administração Pública (ENAP), 2014.

PIRES, R. C. Da sociedade para o Estado: Desafios da Participação no Brasil. In: MARX, V. (Ed.). **Democracia Participativa, Sociedade Civil e Território**. 1ª ed. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014.

PIRES, R. R. C.; VAZ, A. C. N. Para além da participação: interfaces socioestatais no governo federal. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 93, p. 61–91, dez. 2014.

PIRES, R.; VAZ, A. Participação faz diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros. In: AVRITZER, L. (Ed.). **A dinâmica da participação no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010. p. 253–304.

POGREBINSCHI, T.; SANTOS, F. **Entre representação e participação: as conferências nacionais e o experimentalismo democrático brasileiro**. Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), 2010.

RIBEIRO, A. C.; GRAZIA, G. Experiências de Orçamentos Participativos no Brasil. **Vozes**, 2003.

ROCHA, A. G. P. **Políticas públicas e participação: Os atores sociais na política de desenvolvimento territorial na Bahia**. Tese (Doutorado em desenvolvimento rural) — Porto Alegre - RS: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2010.

ROMÃO, W. DE M. Reflexões sobre as Dificuldades da Implementação da Participação Institucional no Brasil. **Ideias - Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. UNICAMP**, v. 6, n. 2, p. 35–58, dez. 2015.

SANTOS, B. DE S.; AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. DE S. (Ed.). **Democratizar a democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 01–678.

SANTOS, C. S. **A Chapada Diamantina: uma experiência arlequiana de desenvolvimento territorial no Brasil**. Dissertação (Mestrado Multidisciplinar e Profissional em Desenvolvimento e Gestão Social) — Salvador - BA: UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA, 2014.

SANTOS, M. **Por uma geografia nova: da crítica da geografia a uma geografia crítica**. 3. ed. São Paulo: HUCITEC, 1986.

SILVA, C. L. O. DA. **Política de Desenvolvimento Territorial na Bahia: Gestão Social e Aprendizagens Coletivas**. Dissertação (Mestrado em Educação, Cultura e Territórios Semiáridos) — Juazeiro - BA: Universidade do Estado da Bahia, 2017.

SILVA, E. M. DA. O desenho institucional dos conselhos nas cidades brasileiras de pequeno e médio porte: gestão de políticas públicas no poder local. **Revista do Serviço Público**, v. 69, n. 1, p. 179–208, 29 mar. 2018.

SILVA, M. K. Dos casos aos tipos: notas para uma apreensão das variações qualitativas na avaliação das instituições participativas. In: **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. Diálogos para o Desenvolvimento. Brasília: IPEA, 2011. v. 7, p. 372.

SOARES, E. A audiência pública no processo administrativo. **Jus Navigandi**, v. 1, n. 1, p. 28, 2002.

TATAGIBA, L. F. A questão dos atores seus repertórios de ação e implicações para o processo participativo. In: PIRES, R. C. (Ed.). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. Diálogos para o Desenvolvimento. Brasília: IPEA, 2011. v. 7, p. 372.

TOCQUEVILLE, A. DE. **A democracia na América**. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

TUDE, J. M.; FERRO, D.; SANTANA, F. P. **Gestão de Políticas Públicas**. 1. ed. Curitiba, PR: IESDE BRASIL S/A, 2015.

UNDP. **Human Development Report 2002**. [s.l.: s.n.].

VAZ, A. C. N. Da participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: o itinerário da literatura sobre conselhos no Brasil. In: **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. Diálogos para o Desenvolvimento. Brasília: IPEA, 2011. v. 7, p. 372.

VENÂNCIO, C. **Em 25 anos, Orçamento Participativo se espalhou pelo mundo e rompeu lógica clientelista da política**. Disponível em: <<https://www.sul21.com.br/areazero/2014/09/em-25-anos-orcamento-participativo-se-espalhou-pelo-mundo-e-rompeu-logica-clientelista-da-politica/>>. Acesso em: 16 ago. 2020.

WAMPLER, B. Instituições participativas como “enxertos” na estrutura do estado: a importância de contextos, atores e suas estratégias. In: PIRES, R. C. (Ed.). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. Diálogos para o Desenvolvimento. Brasília: IPEA, 2011. v. 7p. 372.

ZIMMERMANN, S. A. **Participação social e os Colegiados de Desenvolvimento Territorial (Codeters) no Brasil**. In: XXIX CONGRESO LATINOAMERICANO DE SOCIOLOGÍA. Chile: 2013