UNIVERSIDADE FEDERAL DO SUL DA BAHIA
CENTRO DE FORMAÇÃO EM CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTADO E SOCIEDADE

PATRICIA FERREIRA COIMBRA PIMENTEL

PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO DESENVOLVIMENTO DO TERRITÓRIO DE IDENTIDADE EXTREMO SUL DA BAHIA: ANÁLISE E PERSPECTIVAS PELA MULTIATORIALIDADE LOCAL

PORTO SEGURO BAHIA

2023

PATRICIA FERREIRA COIMBRA PIMENTEL

PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO DESENVOLVIMENTO DO TERRITÓRIO DE IDENTIDADE EXTREMO SUL DA BAHIA: ANÁLISE E PERSPECTIVAS PELA MULTIATORIALIDADE LOCAL

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Estado e Sociedade da Universidade Federal do Sul da Bahia – Linha de Pesquisa Estado, Instituições e Governança, como requisito para obtenção do título de Doutor em Estado e Sociedade

Orientadora: Lilian Reichert Coelho

PORTO SEGURO - BAHIA

2023

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Universidade Federal do Sul da Bahia
Sistema de Bibliotecas

P644p Pimentel, Patricia Ferreira Coimbra.
Participação social no desenvolvimento do território de identidade extremo sul da Bahia: análise e perspectivas pela multiatorialidade local / Patricia Ferreira Coimbra Pimentel. Porto Seguro, 2023.
312 f.

Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Sul da Bahia, Campus Sosígenes Costa, Programa de Pós-Graduação em Estado e Sociedade, 2023.
Orientador: Prof. Dra. Lilian Reichert Coelho.

1. Administração pública – Bahia (Extremo Sul). 2. Participação social. I. Coelho, Lilian Reichert. II. Título.

CDD – 351.81

Bibliotecária: Amanda Luiza de S. Mattioli Aquino - CRB 5/1956

PATRICIA FERREIRA COIMBRA PIMENTEL

PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO DESENVOLVIMENTO DO TERRITÓRIO DE IDENTIDADE EXTREMO SUL DA BAHIA: ANÁLISE E PERSPECTIVAS PELA MULTIATORIALIDADE LOCAL

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em estado e Sociedade da Universidade Federal do Sul da Bahia (UFSB), como requisito para obtenção do grau de Doutor em Estado e Sociedade.

Orientadora: Lílian Reichert Coelho

Aprovada em 29/05/2023

BANCA EXAMINADORA

Profª. Drª. Lilian Reichert Coelho (Orientadora)
Universidade Federal do Sul da Bahia (UFSB)

Profª. Drª. Christianne Benatti Rochebois (Examinador/a interno/a)
Universidade Federal do Sul da Bahia (UFSB)

Prof. Dr. Márcio José Silveira Lima (Examinador interno)
Universidade Federal do Sul da Bahia (UFSB)

Profª. Drª. Ana Rosa Alves de Oliveira (Examinadora externa)
Instituto Federal Baiano (IF BAIANO)

Carlos Prof. Dr. Henrique Leite Borges (Examinador externo)
Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC)

Prof. Dr. José Ambrósio Ferreira Neto (Examinador externo)
Universidade Federal de Viçosa (UFV)

Um ao outro ajudou e ao seu próximo disse: "seja forte"
Isaías 41.6

AGRADECIMENTOS

A Deus pela infinita proteção, sabedoria e por me tornar forte diante das dificuldades.

Ao meu esposo Jobson, companheiro de todas as horas; minhas filhas Flávia, Laura e Marina, por compreenderem minha ausência em todas as fases da minha formação acadêmica. Meu eterno amor por vocês.

Ao meu pai Zeca, 94 anos (in memória) que viu o começo e não está aqui para se alegrar comigo, quem me fez ter um olhar de cuidado para cada agricultor familiar, me inspirou na Extensão Rural e ter sensibilidade com o labor e simplicidade diária que encontramos na roça. Em nome dele dedico a todos os agricultores familiares do Território.

À minha mãe Vilma (77) que se privou da infância com o trabalho na roça e hoje, mostra os reflexos e a força da experiência. Em nome dela, dedico a todas as agricultoras familiares do território, que sejam reconhecidas.

Às minhas irmãs e meus irmãos, sobrinhas/os e, especialmente, Carol e Marcylene, pelo apoio e carinho de sempre.

À professora Lílian Reichert Coelho, minha imensa gratidão pelo desafio de me conduzir nessa caminhada com tanto zelo e dedicação, sabendo que faltava tão pouco tempo pra chegada e tanto por fazer. Tem minha admiração e amizade.

Ao Instituto Federal Baiano (IF Baiano), pela oportunidade e apoio em meu afastamento para capacitação.

À Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Estado em Sociedade pela formação e dedicação para manter o programa com qualidade no processo de humanização do saber.

Agradeço à turma 2019 pela convivência e especialmente Márcia, Magalhães e Ilan. pela partilha, palavras de ânimo e amizade, que guardarei pra sempre.

Em nome de Pedro dos Anjos, Rubens, Alex, Kladiji, Araildes, Dora, D.Valdete, D. Eloisa e Vanuza, agradeço a todos e todas do Codeter Extremo Sul da Bahia, que participaram direta e indiretamente da pesquisa, pelo compartilhamento de experiências.

Às professoras e Professores que aceitaram o convite para participar desta banca de defesa, pelas contribuições para o aperfeiçoamento do trabalho.

RESUMO

A participação social voltou [2023] a ser pauta no processo de gestão de políticas públicas. Acerca disso, fervilham debates sobre a melhor arquitetura para inserir a população no planejamento, implementação e controle social dessas políticas. As experiências passadas estão sendo revistas para melhorar o desenho de novos percursos. Neste contexto, esta pesquisa analisou a participação social no Conselho de Desenvolvimento Territorial (CODETER) do Território de Identidade do Extremo Sul da Bahia (TIES), a fim de entender como os atores se organizam, se reconhecem e se envolvem em questões de seu interesse, para gestão das políticas públicas. A consolidação da participação no CODETER confirma-se na consecução e continuidade de ações no território e ocorre por meio do reconhecimento dos diversos atores desse instrumento como mediador de seus interesses na arquitetura da participação social na abordagem territorial. O estudo justifica-se como relevante porque o modelo de Políticas Públicas de Desenvolvimento Territorial (PPDT) implantado no Brasil em 2003 foi prefigurado na perspectiva de gestão participativa. Por isso, pesquisou-se a participação nesta política, a fim de entender como se realizou esse processo e como as relações se desenvolveram. Trata-se de um trabalho realizado por meio de métodos e técnicas de natureza qualitativa e quantitativa, o qual demandou levantamento de dados secundários, pesquisa documental e de campo, pelo acompanhamento de ações do Codeter, entrevistas semiestruturadas e aplicação de questionários. As teorias orientadoras do olhar para o problema levantado foram a "Mirada ao Revés", de Rosana Boullosa, que permitiu localizar os atores e os identificarem no problema adjacente das dificuldades de participação e a "Teoria dos Incentivos Mútuos", que orientou a localização dos elos da participação social no território. Como resultado, identificou-se que o modelo de gestão territorial aplicado à realidade do TIES-BA possui elos condutores de fortalecimento da participação no desenvolvimento territorial, ligados por forças originadas da identidade e da história política, demográfica, econômica e social do território, assim como foram identificadas fragilidades que estão ligadas à gestão da política que não contempla o Codeter com recursos previstos para sua manutenção, que compromete o reconhecimento do seu papel no processo. Espera-se que este trabalho seja orientador de outras pesquisas no território, diante das situações levantadas que requerem mais estudos para contribuir com os processos de políticas públicas de desenvolvimento territorial, de modo que sejam pensadas estratégias que atendam às demandas e bem-estar dos diversos atores.

PALAVRAS-CHAVE: Sul da Bahia; Participação Social; Gestão Pública; Conselhos de Desenvolvimento; Cadeia da Participação.

ABSTRACT

SOCIAL PARTICIPATION IN THE DEVELOPMENT OF THE EXTREME SOUTH BAHIA IDENTITY TERRITORY: ANALYSIS AND PERSPECTIVES THROUGH LOCAL MULTIATORIALITY

Social participation returned [2023] to the public policy management process' agenda. In this regard, debates about the best architecture are raging to include the population in the planning, implementation and social control of these policies. Past experiences are being reviewed to improve the design of new routes. In this context, this research analyzed social participation in the Territorial Development Council (CODETER) of Extreme South of Bahia identity territory (TIES), in order to understand how the actors organize and recognize themselves and get involved in issues of their interest, for public policies management. The consolidation of participation in CODETER is confirmed by the achievement and continuity of actions in the territory and occurs through the recognition of various actors of this instrument as a mediator of their interests in the architecture of social participation in the territorial approach. The study is justified as relevant because the Public Policies for Territorial Development (PPDT) model developed in Brazil in 2003 was prefigured in the perspective of participatory management. Therefore, participation in this policy was investigated in order to understand how this process was carried out and how relationships developed. This is a work developed using methods and techniques of qualitative and quantitative nature, which required the collection of secondary data, documental and field research, through monitoring CODETER actions, semi-structured interviews and application of questionnaires. The theories that guided the look at the problem raised were Rosana Boullosa's "Mirada ao Revés", which allowed locating the actors and identifying them in the adjacent problem of participation difficulties and the "Teoria dos Incentivos Mútuos", which guided the location of the links of the social participation in the territory. As a result, it was identified that the territorial management model applied to the reality of TIES-BA has conducting links to strengthen participation in territorial development, linked by forces originating from the identity and political, demographic, economic and social history of the territory, as well as were identified weaknesses that are linked to the management of the policy that does not provide CODETER with resources foreseen for its maintenance, which compromises the recognition of its role in the process. It is hoped that this work will guide other research in the territory, given the situations raised that require further studies to contribute to the public policies for territorial development processes, so strategies that meets the demands and well-being of the various actors are thought.

KEYWORDS: South of Bahia; Social Participation; Public Management; Development Council; Participation Chain.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ATER	Assistência Técnica e Extensão Rural
ADT	Agente de Desenvolvimento Territorial
CAPPA	Conselho de Acompanhamento do Plano Plurianual
CATRESUL	Centro de Apoio aos Trabalhadores Rurais do Extremo Sul - BA
CEDETER	Conselho estadual de desenvolvimento territorial da Bahia
CEDR	Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural
CET	Coordenação Estadual Territorial
CEPT	Coordenação Executiva de Planejamento Territorial e Articulação para Consórcios Públicos
CMDRS	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável
CMM	Conferência Mundial de Mulheres
CNDRS	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
CNDRSS	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário
CODDIM	Conselhos Municipal de Defesa dos Direitos das Mulheres
Codeter Nacional	Conselho Nacional de Desenvolvimento Territorial
Codeter Local	Colegiado de Desenvolvimento Territorial
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
CT	Colegiados Territoriais
CTM	Comitês Territoriais de Mulheres
DRADTRB	Documento Referência para Apoio ao Desenvolvimento Territórios Rurais do Brasil
FETRAF	Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IE´s	Instituições de Ensino
IICA	Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
NG	Núcleo Gestor
NPA	Nova administração Pública
NPM	Nova Governança Pública
NPS	Novo Serviço Público

ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PDT	Política de Desenvolvimento Territorial
PPA	Plano Plurianual do Brasil
PPA-P	Plano Plurianual Participativo
PPDT	Políticas Públicas de Desenvolvimento Territoriais
PRONAF	Programa Nacional de Financiamento da Agricultura Familiar
PRONAT	Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais
PTC	Política Território da Cidadania
PV	Valor Público
SDT	Secretaria de Desenvolvimento Territorial
SEI	Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia
SETAF	Serviço de Apoio à Agricultura Familiar
SNAS	Secretaria Nacional de Articulação Social
SPM	Secretaria de políticas para Mulheres
TIESBA	Território de Identidade Extremo Sul da Bahia
TR	Territórios Rurais

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Atas de reuniões do Núcleo Diretivo e de Plenárias do CODETER. 30
Quadro 2: Perfil de entrevistados/as na pesquisa de campo. 38
Quadro 3: Matriz de análise de cenários interno e externo do CODETER. 42
Quadro 4: Enunciados relacionados pelo Iramuteq 2022. 45
Quadro 5: Transição entre a adoção da abordagem territorial na política nacional e no estado da Bahia 135
Quadro 6: Distribuição de recursos de programas sociais entre 2004 e 2022. 139
Quadro 7: Arquitetura dos Codeter na Bahia 147
Quadro 8: Dados demográficos do TIESBA. 158
Quadro 9: Cidades e povoados do TIES-BA. 160
Quadro 10: Número de estabelecimentos da Agricultura Familiar no TIES-BA. 163
Quadro 11: Situação das DAP no TIES-BA. 164
Quadro 12: Participação do VA da Agricultura Familiar e não familiar no PIB Agropecuário da Bahia e participação do TIES-BA sobre o PIB Agrícola Baiano. 164
Quadro 13: PIB total (agropecuário, indústria, comércio e serviços) do TIES. 165
Quadro 14: Atividade econômica do TIES por Setor. 165
Quadro 15: Participação dos municípios no PIB do TI Extremo Sul em 2019. 166
Quadro 16: Comunidades Quilombolas do TIESBA. 167
Quadro 17: Número de famílias assentadas pela reforma agrária no TIESBA. 169
Quadro 18: Temas indicados no PPA 2007. 174
Quadro 19: Os 10 eixos propostos no PPA 2024-2027. 176
Quadro 20: Projetos PROINF no TIES-BA. 212
Quadro 21: Entidades Homologadas e distribuição por cidade e setor. 230
Quadro 22: Situação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável do TIES. 231
Quadro 23: Políticas Públicas de Desenvolvimento Territorial avaliadas. 241
Quadro 24 Resultados da participação no CODETER no desenvolvimento político e pessoal 247
Quadro 25: Pontos fortes e fracos do Codeter. 249

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Incentivos individuais e coletivos da participação social. 73
Figura 2: Cadeia da Participação. 75
Figura 3: Mapa Territórios Rurais (PRONAT). 105
Figura 4: Territórios Rurais e Territórios da Cidadania. 106
Figura 5: Gráfico Territórios por Região no Brasil. 107
Figura 6: Número de Territórios por Estado. 107
Figura 7: Estrutura CODETER e relação com os Conselhos de Desenvolvimento Rural. 120
Figura 8: Abordagens e funções dos PPAs. 122
Figura 9: Conselhos Nacionais e Comissões. 127
Figura 10: Desenho institucional e Multiatorialidade na abordagem territorial. 130
Figura 11: Mapa Territórios de Identidade da Bahia. 135
Figura 12: Arrecadação de ICMS por Território de Identidade na Bahia. 137
Figura 13: Sobreposição dos Territórios Rurais, de Identidade e da Cidadania na Bahia. 143
Figura 14: Municípios do Território de Identidade Extremo Sul. 157
Figura 15: Mapa de participação dos territórios no PIB-BA. 162
Figura 16: Mapa de Aldeias Pataxó da Bahia. 167
Figura 17: Novo desenho institucional com núcleos municipais. 193

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Participação dos Municípios do TIES-BA no Codeter. 227
Gráfico 2: Média de Participação dos Municípios no Codeter/TIES-BA. 227
Gráfico 3: Sexo dos Participantes do CODETER – TIES. 233
Gráfico 4: Idade dos Participantes do Codeter – TES. 234
Gráfico 5: Grau de escolaridade de participantes do TIES. 235
Gráfico 6: Representação no Colegiado 236
Gráfico 7 Tempo de Participação no Codeter 236
Gráfico 8: Escolha de entidades ou instituições para participar do CODETER. 237
Gráfico 9: Importância de grupos no desenvolvimento do território. 238
Gráfico 10: Papel da Plenária do Colegiado em relação aos projetos PROINF. 239
Gráfico 11: Temas tratados com mais frequência no CODETER. 240
Gráfico 12: Definição da agenda do Codeter 242
Gráfico 13: Construção da Pauta das atividades realizadas pelo Colegiado. 243
Gráfico 14: Avaliação sobre o nível de conhecimento do Colegiado Territorial. 244
Gráfico 15: Situações que prejudicam o Codeter 246

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 17
2. METODOLOGIA 26
3. A PARTICIPAÇÃO SOCIAL: CONCEITOS E CONTEXTOS 47
3.1. Participação: necessidade humana, ação política e social 53
3.2. A ideia do método democrático de Schumpeter e a perspectiva da participação nos conselhos territoriais 63
3.3. Cidadania e Cultura Política na participação social 66
3.4. Outra perspectiva: Teoria dos Incentivos Mútuos e cadeia da participação social 71
3.5. Participação social institucionalizada: breve histórico e premissas no Brasil 79
4. ABORDAGEM TERRITORIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS RURAIS: DA PARTICIPAÇÃO VERTICALIZADA À HORIZONTALIZAÇÃO PELO CODETER 91
4.1. Breve histórico sobre desenvolvimento rural e abordagem territorial 91
4.2. A participação nos colegiados e a gestão das políticas territoriais 108
4.3. Instituições e instrumentos de participação e a política territorial 116
4.4. Os Conselhos de Desenvolvimento rural na arquitetura da política participativa 118
4.5. Análise e desenho das políticas de desenvolvimento territorial 124
5. A POLÍTICA TERRITORIAL NA BAHIA E OS REPERTÓRIOS DE PARTICIPAÇÃO 133
5.1. Histórico e configuração da Política Pública de Desenvolvimento Territorial da Bahia 133
5.2. Configuração dos Conselhos de Desenvolvimento Territoriais da Bahia – Codeter 144
5.3. Comitês e Câmaras Temáticas no Codeter: elos de participação social 147
6. PERFIL DO TERRITÓRIO DE IDENTIDADE EXTREMO SUL DA BAHIA – TIES-BA 156
6.1. Agricultores familiares: participação nos indicadores socioeconômicos do TIES-BA 162
6.2. Perfil dos grupos sociais do TIES-BA 166
6.3. O pertencimento agregado ao método de criação do TIES-BA 169
6.4. Instrumentos participativos: O PPA Territorial e o PTDRS do TIES - BA 173
6.5. Os Comitês Temáticos no CODETER do TIES-BA 177
7. **ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO PELO DESENHO INSTITUCIONAL E MULTIATORIALIDADES DA ABORDAGEM TERRITORIAL NO TIES-BA 186**
7.1. Análise da participação pelo desenho institucional da abordagem territorial ... 186
7.2. Resultados da participação dos Colegiados na gestão territorial 195

7.3. Avaliação da participação dos Colegiados Territoriais pelos programas PRONAT e PTC 199
7.4. Desafios da participação social nas políticas territoriais rurais 203
7.5. Resultados e desafios da participação em programas integrados às PPDT 207
7.6. Algumas notas sobre resultados da abordagem territorial na Bahia 221
8. RESULTADOS: A GESTÃO SOCIAL NA PRATICA DO CODETER DO TIES-BA - PERFIL, PARTICIPAÇÃO, INTERAÇÕES E PERSPECTIVAS DOS ATORES 226
8.1. Origem, caracterização e perfil dos atores do TIES-BA no Codeter 226
8.2. Representação, Mobilização e Decisão no processo de gestão do Codeter 236
8.3. Funcionamento do Colegiado como Instância de Governança 239
8.4. Resultados da Gestão Social 246
8.5. Resultados da participação no Codeter 247
8.6. Pontos fortes e Fracos do Codeter: perspectivas dos atores do TIES-BA 248
8.7. A Multicaracterização do TIES-BA: a "identidade" na cadeia da participação pela Mirada ao Revés 252
8.8. Os elos da participação social no TIES-BA 259
9. CONSIDERAÇÕES FINAIS 271
10. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 279
11. APÊNDICES 295

1. INTRODUÇÃO

A relação entre Estado e Sociedade é marcada por interações que seguem em estudo por séculos e diferentes formas de participação têm sido observadas no processo, tanto de evolução do estado quanto da sociedade e, ainda, pelos modernos mecanismos de organização e interação sociais. A Constituição Federal de 1988 foi um marco no processo de institucionalização da participação social no país, na medida em que configurou a criação de novos instrumentos, mecanismos, repertórios e outras ferramentas que possibilitaram diálogos, debates, encaminhamentos, de forma direta ou indireta, presencial ou virtual, que contemplassem a participação social nos processos de construção e implementação de políticas públicas. O que anteriormente se dava no âmbito das representações políticas que faziam parte do governo ou de maneira contestatória, pelos grupos e movimentos sociais, ocorre na atualidade pela participação social por meio de instituições de diferentes modelos, adaptando-se para firmarem-se como boas práticas de integração dos cidadãos à gestão pública e como estratégias de governança.

A partir de reivindicações e movimentos sociais contestatórios, a participação social é entendida como meio do cidadão questionar, propor demandas, avaliar e se fazer ouvir em favor de conquistas coletivas. É pela participação que grupos conseguem ou pelo tentam incluir seus desejos em pauta, diretamente (ideia patemaniana), por meio de muitas vozes unidas, nas estradas, praças e plenárias ou nas redes sociais.

Os canais criados para favorecer a participação social foram inovados, tendo assumido formas como mesas-redondas, ciclos de debates, colegiados, câmaras, dentre outras institucionalidades que possam viabilizar mais proximidade dos cidadãos comuns com os governantes da máxima instância. Como exemplo, podem-se citar os Colegiados Territoriais (Codeter), que têm representação territorial e nacional, respectivamente. Desse modo, para exercer a participação, estabeleceu-se um fluxo e formalizou-se o processo, selecionando quem pode participar. Com isso, perdeu-se a liberdade de acesso, de “chegar junto” (Ind_10), como faziam antes os mais motivados.

Sobre os repertórios experimentados como exercício da democracia, podem ser identificados: a ação de conselhos, as conferências e diversos outros espaços para se colocar em prática a institucionalização da participação social. Em que pese a importância da existência dessas e outras modalidades, elas ainda não foram suficientes para se

consolidar na perspectiva da efetividade prática e autônoma das institucionalidades e de muitos dos instrumentos criados.

Assim, mesmo diante de resultados positivos reconhecidos no processo de participação social, houveram dificuldades, especialmente com a publicação do Decreto n° 9.784[1] de 7 de maio de 2019, que surpreendeu os participacionistas, impondo limites e inibindo o ritmo de participação da população. Porém, resta uma incerteza pois, se a força institucional é resultado da participação na base, representada por cidadãos dos diversos segmentos, um ato formal de origem *top down* não deveria ter sido a causa do enfraquecimento das instituições e da participação social, já que a força vem do povo. Pela participação institucionalizada de arquitetura piramidal, como foi criado nos quase dez anos anteriores ao decreto, espera-se ânimo no processo institucional da participação de baixo para cima (*bottom up)* de 2023 em diante, com a retomada da Política Nacional de Participação Social[2].

Entre as mudanças que vêm ocorrendo em todos os campos da vida social, nos espaços e instâncias participativas, é evidente o acesso virtual que, em decorrência da facilidade de contato, com a agilidade na comunicação e disseminação de informações, alcança os mais diversos grupos, que as utilizam, por meio da mídia e redes, ferramentas de comunicação criadas nos últimos 20 anos, disseminadas mais intensamente na última década, que propiciam um acesso amplo, como nunca visto. Entretanto, embora traga benefícios ao aproximar as pessoas, agilizar processos e acompanhar políticas públicas, ao mesmo tempo, podem ser aleivosas, causando confusão na vida das pessoas, tirando liberdades quando "vigiadas pelo grande olho" (ORWEL, 1984), por pessoas mal intencionadas e/ou por empresas e corporações, em razão da exposição de dados e da lógica algorítmica, que conduzem à falta de privacidade e controle pessoal.

---

[1] Sobre as alterações impostas pelo Decreto n° 9.784, de 07 de maio de 2019 que impactaram nas políticas territoriais está a revogação do Art. 6º, Art 6ºA e do Art. 7º do Decreto de 25 de fevereiro de 2008, que instituiu o Programa Territórios da Cidadania; revogação do Comitê Gestor Nacional do Programa Territórios da Cidadania, instituído pelo Decreto de 25 de fevereiro de 2008; revogação do Grupo Interministerial de Execução e Acompanhamento do Programa Territórios da Cidadania, instituído pelo Decreto de 25 de fevereiro de 2008; revogação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, regido pelo Decreto nº 9.186, de 1º de novembro de 2017; transferência das atribuições dos órgãos colegiados aos órgãos responsáveis, aqueles que exercem a função de presidente ou coordenador do órgão colegiado (Art. 2º § 1º).

[2] Em 31/1/2023, o presidente recém-eleito do Brasil, Luís Inácio Lula da Silva, assinou decreto que cria o Conselho de Participação Social e o Sistema de Participação Social Interministerial. https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2023-01/presidente-assina-decreto-que-cria-o-conselho-de-participacao-social

Tudo isso gerou um composto de fatores, de um lado, positivos, ao possibilitar a agilidade que o mundo globalizado precisa para circular produtos, serviços e informações e, de outro, negativos, principalmente no que diz respeito ao processo democrático participativo, por meio de interferências na formação de opinião, na confiança e nos hábitos, além de incertezas que passaram a fazer parte da vida social, colocando as pessoas em dúvida sobre a realidade no mundo, como ocorre com o fenômeno denominado *fake news*[3]. Isso se alia perfeitamente aos interesses neoliberais, causando divergências e inseguranças sobre a credibilidade das instituições formais do Estado, responsáveis pela proteção aos direitos e deveres dos cidadãos, de modo que a sociedade encontra outros recursos de seleção e controle para tentar coagir as disfunções provocadas pela movimentação virtual, ao qual é difícil reagir, dada sua alta capacidade de difusão e compartilhamento de mensagens.

Em meio a esta instabilidade, ocorreram mudanças de impacto na interação social, no curto período 2020 a 2022, movidas pela situação pandêmica da Covid-19[4], que obrigou as pessoas a se isolarem fisicamente, o que causou uma situação difícil na área sanitária, com sequelas socioeconômicas domésticas e mundiais, tanto no meio urbano quanto no rural, ainda não totalmente dimensionadas, mas muito evidentes. Além disso, o cenário de crise política deixou ainda mais complexo o processo de participação social e diálogos para equacionar todos os problemas emergentes.

Paralelamente a isso, no mesmo tempo pandêmico, foram abertas possibilidades de entradas em locais antes inacessíveis aos cidadãos comuns, pelas ferramentas de comunicação e redes sociais, acomodados em salas virtuais, para encontros e reuniões, modificando o modo de participar, institucional e não institucionalmente, surgindo redes como canais de aproximação entre os que ofertam serviços e produtos e os consumidores. Isso aconteceu bem no momento em que se presenciava um esfriamento das organizações sociais que estavam sem atividade e, nesse período, voltaram a atuar na mobilização de

---

[3] *Fake News* ou notícias falsas é um termo associado a "publicações com conteúdos deliberadamente falsos ou enganosos que mimetizam a linguagem jornalística (com os seus componentes típicos, incluindo título, lead e fotografias), veiculadas predominantemente em ambiente digital, e que são produzidas para enganar diferentes públicos, seja com finalidades comerciais (como no caso dos click baits), seja por interesses ideológicos (como nas páginas de grupos excessivamente partidários que pretendem converter ou reforçar as crenças de sua audiência por meio de desinformações)" (LELO; CAMINHAS, 2020, p. 6).

[4] A Covid-19 é uma infecção respiratória aguda causada pelo coronavírus SARS-CoV-2, potencialmente grave, de elevada transmissibilidade e de distribuição global. Fonte: https://www.gov.br/saude/pt-br/coronavirus Acesso em 21/4/2023 A OMS decretou estado de pandemia no dia 11 de março de 2020.

voluntários para enfrentamento das dificuldades, problemas e sofrimentos oriundos da situação de pandemia, criando e fortalecendo vínculos nos níveis micro e macro dos territórios. No TIES-BA, foram criadas feiras solidárias com vendas *online*, formando uma rede de contatos e informações, assim como ocorreu em outros lugares no país. As reuniões do Codeter foram realizadas em salas virtuais, com utilização de ferramentas e plataformas de interação, possibilitando participação com mais diversidade de pessoas, como mostraremos mais detalhadamente adiante.

Todos os acontecimentos citados evidenciaram de alguma maneira a fragilidade que já vinha ocorrendo no processo de participação social no país, mostrando também como as mudanças fizeram pensar na necessidade de um novo modelo de construção política e forma de aproveitar melhor as capacidades de atuação da sociedade civil na relação estado-sociedade.

Sendo assim, é importante verificar quais resultados os modelos de gestão participativa de políticas públicas alcançaram após sua implementação em 2004 e de que maneira as mudanças ocorridas a partir de 2019 impactaram nas políticas públicas em andamento, nos diversos segmentos, antes geridas por conselhos específicos, especialmente nas políticas territoriais de desenvolvimento rural. Disso tudo, emerge uma questão incontornável: como os Conselhos Territoriais, que articulam a demanda e implementação de políticas públicas territoriais, vêm atuando no processo participativo dos cidadãos no território e como vêm respondendo aos impactos contingenciais?

Conforme mencionam Santos e Avritzer (2002), as mudanças acarretam necessidade de análise e "revitalização da democracia" ou a "democratização da democracia". E é isso, após todo o transtorno do quadriênio passado, somado à movimentação eleitoral no ano de 2022, de intensas disputas, democracia como idealizada por Bobbio volta a ser discutida com preocupação por muitos teóricos da ciência política. Num cenário tão efervescente, afloram controvérsias teóricas nos fundamentos que regem a participação social no país.

O modelo de Políticas de Desenvolvimento Territoriais (PDT) implantado no Brasil foi prefigurado na perspectiva de gestão participativa (SCHNEIDER, 2004, 2019; LEITE, 2020; JESUS, 2003; BRASIL, 2004, 2005). Entretanto, pesquisas recentes de avaliação de políticas territoriais, com base em levantamentos de programas de inclusão produtiva, constatam que esse modelo de participação não tem conseguido atingir o seu objetivo (SOUZA, 2015; RODRIGUES, 2016; FERNANDES, 2018). Ou seja, ainda é

difícil incluir de fato, via participação, as decisões dos atores sociais nos arranjos institucionais da referida política, pois o êxito da política pública de desenvolvimento territorial passa pela legitimidade e governança das instituições responsáveis pela gestão dos processos, ao que se somam diversas dificuldades associadas à efetiva participação dos atores sociais envolvidos. Dessa maneira, entender como ocorre a participação dos atores rurais no desenvolvimento territorial se justifica porque a efetiva participação confere legitimidade aos processos de governança da PDT, embora não garanta a resolução das decisões tomadas por coletivos da base.

Nessa perspectiva, a presente pesquisa insere-se no debate sobre participação social nas políticas de desenvolvimento territorial e tem por objetivo geral analisar a participação social no Codeter – Conselho de Desenvolvimento Territorial – Território de Identidade do Extremo Sul da Bahia (TIESBA), instrumento de mediação entre o Estado e a sociedade do meio rural, a fim de entender como os atores se organizam, se reconhecem e se envolvem em questões de seu interesse, conforme a multiatorialidade presente no processo das políticas, bem como identificar as forças e as fragilidades do processo da participação social no Colegiado, por meio do levantamento de resultados nas políticas públicas de desenvolvimento territoriais e pelo reconhecimento da atuação dos sujeitos nas diversas ações no TIES-BA.

Para compreender a temática e elaborar a construção teórica, foram articuladas as categorias de análise: participação social, políticas públicas e desenvolvimento territorial, na perspectiva da democracia participativa e representativa. Portanto, no que se refere à participação social, cabe indagar: Quais são os fatores e condições que permitem ou dificultam a participação nos fóruns de decisões do Codeter? De que maneira os diversos atores se associam e participam ou preferem se ausentar dos processos de decisões para políticas de inclusão produtivas no território em estudo? Quais são os elementos, forças e fraquezas, presentes entre os diversos atores que influenciam na participação no Codeter? E qual a história, condições demográficas, sociais e econômicas dos atores somadas às características culturais, que definem a identidade do TIES-BA e como influenciam na participação social nesse território? Que tipo de desenvolvimento se deu no território como resultado das políticas territoriais? E quais políticas foram mais evidentes nesse processo? Estas são as perguntas norteadoras desta pesquisa.

Inicialmente, abordamos o conceito de participação social, em duas perspectivas, primeiro apoiando-nos em Carole Pateman (1992), que examina o lugar da participação

social na democracia moderna no processo de gestão. Complementamos com discussões de outros/as autores/as de outras perspectivas, como a abordagem da Teoria dos Incentivos Múltiplos de Simmons e Birchall (2005), que adota o modelo de "cadeia de participação", constituída por vários níveis ou "elos da cadeia" conectados, que são as motivações, os recursos, a mobilização e a dinâmica da participação. Esse modelo tenta explicar por que algumas pessoas se envolvem enquanto outras não e como a participação pode ser fortalecida. Do debate nacional, acionamos autores como Adrian Gurza Lavalle e Leonardo Avritzer, por discutirem a arquitetura institucional e o processo de participação social. Quanto ao conceito de políticas públicas, apoiamo-nos em D'Acenze, cujo objetivo é compreender como ocorre a participação social no processo de articulação, elaboração e implementação de políticas públicas.

Sobre a abordagem territorial no desenvolvimento rural, dialogamos sobretudo com Schneider, que tem robustos estudos sobre a temática, especialmente o trabalho sobre participação nas políticas de desenvolvimento territoriais por meio do Conselho de Desenvolvimento Territorial - Codeter. A abordagem territorial é uma forma de analisar espaços socioeconômico-culturais, organizações, atuação do Estado e atores que torna possível, a princípio, um modelo de gestão participativa. É também, do ponto de vista das políticas públicas, uma estratégia de desenvolvimento com objetivo de redução de desigualdades, respeito à diversidade, à solidariedade e à justiça social, conquistadas com a participação da sociedade e de todos os atores de um território. Assim, ao tratar da temática, é considerada ora como uma abordagem adotada na gestão pública social, principalmente no que trata do desenvolvimento rural, ora como política de Estado. tendo em vista que o estudo foi realizado no Território Extremo Sul da Bahia, estado onde foi decretada por lei como política de estado[5].

O Codeter é a institucionalidade base da participação social na abordagem territorial, constituindo-se num espaço que materializa essa participação pela discussão, proposição, deliberação, gestão e controle das políticas públicas. De acordo com o Decreto 12.354/2010 da Bahia, os Codeter são fóruns consultivos de discussão local das ações e projetos de desenvolvimento territorial, compostos paritariamente por

[5] Lei Nº 13.214 de 29 de Dezembro de 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. Link: https://www.seplan.ba.gov.br/wp-content/uploads/Lei-13.214-de-29-de-dezembro-2014-Politica-Territorial.pdf Acesso 21/04/2023

representantes dos poderes públicos estadual e municipal e pela sociedade civil organizada, presentes na esfera de cada território.

O colegiado territorial, com a sociedade civil organizada, cria um ambiente marcado pela descentralização política e administrativa, por relações socioeconômicas e ambientais equilibradas e com abertura para diferentes formas de organização. Esse seria o ideal para a gestão social, conduzida de forma democrática e participativa. Exercem esse papel as diversas organizações que compõem a sociedade civil, que se espera serem detentoras das características definidas por Lavalle (1999; 2007), que são as associações, cooperativas, ONGs, agências de fomento, IEs e outras organizações que, juntamente com empresas do setor produtivo, formam a arquitetura do processo de participação social exercido pelo Codeter.

O fortalecimento do Codeter depende de envolvimento de cada uma dessas organizações, igualmente, estas são fortes quando há melhor participação e envolvimento dos membros internos, de modo a garantir uma boa representação no conselho. Essa conformação cria uma "cadeia de participação" com elos oriundos de uma rede ativa no território. Logo, é necessário que nessa composição haja maior número de segmentos representados, tanto da sociedade civil quanto do poder público.

O conhecimento do perfil demográfico do território e de suas dificuldades cotidianas facilitaria planejar ações a fim de melhorar a participação na demanda por políticas que pudessem atender os atores locais. Portanto, questionamos quais os fatores envolvidos na participação do Codeter e nos processos de tomadas de decisões nas políticas públicas do Extremo Sul da Bahia, tendo em vista seus diferentes interesses e perspectivas no interior da abordagem territorial?

A hipótese de trabalho ancora-se na percepção de que há muitas dificuldades de participação no Codeter em estudo, decorrentes de assimetrias relativas à falta de acesso à própria arquitetura de participação institucionalizada da política de desenvolvimento territorial e à relação rural/urbano, que ainda não foi bem estabelecida na proposta de uma política de desenvolvimento que articule esses dois espaços com suas particularidades e imbricações.

A tese está estruturada em oito capítulos, considerando que o primeiro é contemplado pela introdução, onde se apresenta a motivação e estrutura do trabalho. O segundo apresenta os procedimentos metodológicos, considerando que se trata de uma pesquisa orientada por métodos e técnicas de natureza qualitativa, constituindo-se de

revisão bibliográfica, levantamento de dados e trabalho de campo. O terceiro capítulo, A participação social: conceitos e contextos, traz reflexões sobre participação social no processo de democratização e segmento de políticas públicas de desenvolvimento rural. Trata da vinculação entre os conceitos de participação como ação política da sociedade civil, democracia e políticas públicas, além dos desdobramentos inerentes a cada um desses temas. O quarto capítulo, apresenta a Abordagem territorial e políticas públicas rurais, no qual se discute sobre as Políticas Públicas de Desenvolvimento Territoriais (PPDT) a partir de um breve histórico da política de desenvolvimento rural e da implementação da abordagem territorial a partir de 2003, com análise do desenho da estrutura e institucionalização do processo de participação por meio dos Codeter.

O quinto capítulo, mostra o percurso de implementação da Política territorial na Bahia, com os repertórios de participação, apresentando a configuração dos Codeter, comitês e câmaras temáticas, sendo estes últimos considerados os elos da participação social nesta política. Segue o sexto capítulo, tratando do Território de Identidade Extremo Sul da Bahia (TIES-BA) com apresentação de indicadores socioeconômicos e perfil dos grupos sociais do território, o processo de criação do TIES e a operacionalização dos planos plurianuais, planos territoriais e status de funcionamento dos comitês temáticos no território. O sétimo capítulo traz a análise da participação pelo desenho institucional e multiatorialidade envolvida no processo da política territorial no TIES-BA, com apresentação de um novo desenho observando as mudanças da política no contexto atual e com proposta de organização local. Ainda, apresenta resultados de pesquisas desenvolvidas nessa temática em territórios de outros estados e da Bahia que sustentam comparações com os resultados encontrados no TIES; mostra como os programas Pronat, PTC impactaram a política territorial na Bahia somando a apresentação dos programas Pronaf e Proinf, Nedetes, Pronater e Prodeter e como implicam nos resultados do TIES;

O capítulo oito, traz resultados da gestão social no território pela perspectiva dos atores locais, a partir de informações organizadas por meio dos questionários e entrevistas aplicados. O capítulo se desenvolve com a caracterização do perfil dos atores do território, análise da função de gestão social, mobilização e funcionamento do colegiado como instância de governança, na condição de propulsor da participação social, no desenvolvimento territorial; Apresentação de forças e fragilidades do Codeter, a caracterização da identidade do território e elos presentes na cadeia da participação social: o Codeter, a identidade política, a capacidade associativa, a comunicação, as organizações

que implementam as políticas, os objetivos comuns e a experiência no processo de participação social. Por último, as considerações finais apontando para a capacidade do Codeter em dar voz ao território, mas com limitações oriundas da própria institucionalização da participação e do processo político e social do TIES-BA.

2. METODOLOGIA

Conforme objetivos da pesquisa, a estratégia metodológica tem como princípios orientadores o método e as técnicas de natureza qualitativa que, segundo Minayo (2001), visa entender a realidade e sua complexidade, ou seja, trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações. A partir disso, com as observações e os diálogos, ao longo do contato com os sujeitos, fomos inclinados a identificar as intercorrências que favorecem ou dificultam o processo de participação social na gestão de políticas públicas territoriais pelo CODETER do Território de Identidade Extremo Sul da Bahia – TIESBA.

As etapas da pesquisa constituíram-se de revisão bibliográfica, levantamento de dados e trabalho de campo, de modo que os dados e informações apuradas passaram pelos métodos de análise de conteúdo e análise temática, permitindo ter a dimensão relacional da participação no CODETER na gestão das políticas públicas no território.

- **O universo da Pesquisa e a Amostra**

A pesquisa envolve o Território de Identidade Extremo Sul da Bahia – TIESBA, também conhecido como Costa das Baleias, composto por uma população de 430 mil habitantes, com percentual de 77% da população urbana e 23% rural, mas diretamente são abordados os sujeitos que se relacionam com o CODETER - Colegiado de Desenvolvimento Territorial Sustentável. A caracterização do território, com detalhamento de informações demográficas, econômico sociais está no Capítulo Seis, no qual são mostradas a localização e a diversidade que compõem esse território.

Os critérios para constituição da amostra estão amparados por Minayo (1994), ao considerar que uma amostra ideal em pesquisa qualitativa não atende a critérios numéricos, mas reflete as múltiplas dimensões da totalidade, seguindo eleição de sujeitos e garantia de abrangência do conjunto de informações. Ainda de acordo com Minayo (2017) a amostra, na pesquisa qualitativa, precisa envolver não decisões sobre quantos indivíduos serão ouvidos, mas sobre a abrangência dos atores, da seleção dos/as participantes e das condições dessa seleção. A autora aconselha dar maior destaque ao grupo principal, no caso de existirem várias amostras.

No estudo em tela, consideramos a necessidade da participação de sujeitos de diferentes origens, tendo em vista a multiatorialidade que converge no Codeter. Dessa forma, a pesquisa teve um universo de 103 pessoas, sendo que 28 foram entrevistadas e 75 responderam questionários. Foi uma preocupação incluir nesse grupo sujeitos que representassem com mais fidelidade a diversidade do território, considerando, conforme Gomes (2009), que devemos caminhar tanto na direção do que é homogêneo quanto no que se diferencia em um mesmo meio social.

Com esse discernimento, buscamos selecionar os atores para participarem de entrevistas e responderem questionários, a partir da sua identificação por meio do desenho institucional da multiatorialidade, proposto na teoria da mirada ao revés:

> esta teoria modeliza a política pública (*policy*) como um fluxo historicizado de atores que se ativam para o governo de problemas e/ou bens considerados de pública relevância a partir de uma (re)compreensão individualizada, mas modelada socialmente, daquele mesmo problema ou bem que gerou aquele fluxo. Ao assumir o problema ou o bem público como as unidades analíticas centrais do processo de *policy*, a mirada ao revés insiste na compreensão da qualidade de público atribuído à política como reforçativo tradutor do *policy* não mais ao ator que a ativou, mas, sim, ao problema ou ao bem que a gerou (BOULLOSA, 2013, p. 74)

É o olhar de cada sujeito frente ao problema público que o faz se entender como parte do problema e, assim, buscar soluções. Dos atores que compõem o universo da pesquisa, parte vem da sociedade civil, composta por uma diversidade de instituições (associações de agricultores familiares, ONG, sindicatos, movimentos sociais e outras representações), assim como os atores do poder público (estado, prefeituras e órgãos afins), burocratas de rua e comunidades epistêmicas, que exercem papeis específicos no processo das políticas territoriais e interferem na sua forma de planejamento, implementação e acompanhamento, de modo que são eles a ocuparem os espaços de escuta. E, a depender de como se envolvem e se relacionam, a capacidade de intervenção será diretamente afetada, conforme o papel de cada um:

- Agricultores/as Familiares: são os atores centrais entre os sujeitos da pesquisa, que deveriam ter a participação ativa na identificação de problemas e para os quais as políticas devem ser pensadas. Foram localizados nas plenárias do CODETER e em visitas às propriedades. Nos dois casos, foram abordados de forma aleatória e a quantidade se definiu sem critério prévio, contemplado pela disponibilidade

nas datas das plenárias nas quais se planejou e/ou foi possível aplicar os questionários e nas visitas que foram possíveis realizar com carro e recursos próprios. O objetivo foi alcançar uma amostra representativa dos/as agricultores/as familiares do extremo sul baiano, considerada contemplada, pois pôde-se levantar informações e presenciar os modos de viver, as atividades produtivas, interações e aspectos da participação nos espaços de escuta, verificando-se a operacionalidade de conceitos estudados e compreendendo as relações que os envolvem. Esta etapa consistiu em um estudo de caso, como método que permite tomar o caso desses sujeitos no TIESBA e, conforme Goldenberg (2004), permite uma análise holística, a mais completa possível, ao considerar a unidade social estudada como um todo, seja um indivíduo, uma família, uma instituição ou uma comunidade, com o objetivo de compreendê-los em seus próprios termos, possibilitando associar os conceitos de estudo com suas experiências nas realizações e nas dificuldades, expectativas e em suas relações no processo de acesso às políticas públicas em análise.

- Burocratas de rua: são atores diversos que atuam diretamente com os/as agricultores/as familiares, profissionais e agentes de assistência técnica e extensão rural (ATER) do Estado, das ONGs e de empresas, agentes do Banco do Nordeste, ativos pelo programa "Crédito Amigo" e têm atuação direta com os/as agricultores/as, bem como os técnicos do programa PTDRT da empresa Suzano Papel e Celulose, também presentes em muitos projetos no território. Esses agentes são importantes, pois levam informações e formação técnica, são formadores/as de opinião, assessoram e apoiam na elaboração de projetos decorrentes de órgãos da própria estrutura (DI PIETRO, 2003). Logo, foi possível entender como esses/as profissionais se relacionam com as comunidades em que atuam e com o Codeter.

- Comunidade epistêmica: definida como o conjunto de indivíduos disseminado nas agências de governo, nos departamentos e institutos de pesquisa, partidos políticos, organizações não governamentais e grupos de interesse que atuam numa área específica de política pública (HAAS, 1996 citado em COSTA, 2014), que possuem interações recorrentes e que compartilham uma linguagem e um modelo

teórico ou metodológico (HAAS, 1992 citado em SECCHI e ZAPPELLINI, 2017), os quais são consultados pelos decisores políticos. Foram identificados os agentes de desenvolvimento territoriais (ADT), secretários/as de agricultura, vereadores/as e professores/as com trabalhos de pesquisa e extensão que atuam diretamente em associações nas comunidades rurais e acompanham os dilemas e conflitos da população rural. O objetivo foi alcançar uma correlação de impressões entre esses agentes e a atuação no Codeter.

- Demais atores, conforme identificação, durante os diálogos com os outros grupos, que pudessem ser abordados para responder aos objetivos propostos no trabalho.

- **Pesquisa bibliográfica e documental**

A fonte de dados secundários demandou levantamento documental, tendo sido consultados os arquivos internos do Codeter, considerando regimentos, atas, cartas, comunicados, convites de plenárias e listas de presenças, visando à organização de informações socioeconômicas e mapeamento do perfil dos sujeitos, das organizações, dos municípios que compõem o território e arranjos associativos no processo de participação. Dos documentos externos, valeu-se do uso de relatórios publicados por órgãos oficiais como o IBGE, SEI, SEPLAN, Agências de Fomento, Cadernos Territoriais, Diário oficial, Textos Base de Conferências, Relatórios de Conferências e outros documentos encontrados no acervo do museu em Juerana-Caravelas, que ajudaram a retratar um pouco do histórico do Território. Todos foram utilizados para compreender o processo de idealização, formação e desenvolvimento da política e gestão territorial.

Dentre os documentos internos do Codeter analisados, constam atas de 53 reuniões, sendo 19 de plenárias do Codeter e 34 do Núcleo Diretivo (ND), ocorridas no período de novembro de 2018 a fevereiro e 2023. O intervalo de tempo adotado deve-se à disponibilidade de atas digitalizadas enviadas pela ADT do TIES, para utilizar na pesquisa. Entendendo que foi um quantitativo de reuniões que atende satisfatoriamente ao que se propôs avaliar, foram sistematizadas em planilha do Excel, conforme mostra o Quadro 01, com as respectivas pautas, posteriormente analisadas por meio da leitura completa e criteriosa, tendo sido observados os temas recorrentes, identificando-se códigos relativos ao interesse da pesquisa, que puderam ser confrontados com os resultados das entrevistas, questionários e outros instrumentos utilizados.

Quadro 1: Atas de reuniões do Núcleo Diretivo e de Plenárias do CODETER.

ATAS	ND	PL	LOCAL	
ANO 2018				PAUTA
05.11.2018	ND		CEPLAC	1) Informes, 2) Construção da pauta da Plenária do dia 12\12\2018, 3)o que mais ocorrer. Vanuza se apresenta já como ADT
12/11/2018		P	CETEPS	1) Indicação de quatro nomes para participarem da Plenária da CET - Coordenação Estadual dos Territórios da Bahia que será realizada nos dias vinte e seis e vinte e sete de novembro, em Salvador. 2) Indicação de nomes para o Seminário Estadual de Mulheres em Salvador, 3) Privatização da EMBASA, 4) Lama nas praias de Nova Viçosa, 5) Reativação das Câmaras Temáticas do Território, 6) Solicitação de Barracas do Território.
17/12/2018	ND		CEPLAC	1)Informes, 2) Festival da juventude – JUBART, 3) Acesso da ADT aos documentos do Território, 4) Planejamento ações Território 2019, 5) Escuta Social PPA 2020 – 2023, 6) Oficina de Formação Educom, 7) Reestruturação das Câmaras Temáticas, 8) Mortandade das abelhas no território, 9) Situação da sala do TIES OUTROS: mortandade das abelhas no território
ANO 2019				PAUTA
10/01/2019	ND		CEPLAC	1)Planejamento das ações de 2019; 2) Questão do PPA; 3)Oficina de formação Educon OUTROS: Mortandade das Abelhas; Proposta de mudar o nome do Hospital de costa das baleias para hospital Territorial sul; Lama em Nova Viçosa, ***propostas do PPA de segurança pública, agricultura, ações prioritárias – ver os subitens
24/01/2019	ND Ex		CEPLAC	1)Situação da Sala do TIES OBS> exposição no núcleo diretivo de que muitas questões que são vistas nas reuniões são esquecidas ao sair da reunião.
07.02.2019	ND		CEPLAC	a) questões sobre a Escuta Social do PPA
18/02/2019	ND		CEPLAC	Alinhamento de questões de ordem prática om agricultores e agricultoras familiares para a reunião com a SUAF e Gestores Escolares que acontecerá no dia 22/02/2019 para debater sobre as compras governamentais, aquisição de produtos da AF para merenda escolar das escolas estaduais
26/03/2019	ND		CEPLAC	Debater sobre a aquisição de produtos da agricultura familiar para alimentação escolar
19/06/2019	ND		CEPLAC	Processo eleitoral do ND, 2) Entidades homologadas, 3) construção da Pauta da próxima plenária, 4)O que mais ocorrer (recurso da SET para despesas do CODETER,
27/06/2019		PO	CEPLAC	Formação de chapas para Eleição do Núcleo Diretivo para 29/08/2019 Outros: Participação no fórum de desenvolvimento de Mucuri e Nova Viçosa; mortes das abelhas, informe sobre irregularidades nas DAP pelo TCU, CMAS propõe criar Câmara Técnica de Assistência Social; informe sobre

				inauguração do centro de referência da mandiocultura e apresentação do projeto na Alemanha pela UFSB
18/07/2019	ND		CEPLAC	Processo eleitoral do ND, Deliberou escolha de coordenador (Pedro) e vice (Charles) e os demais a serem escolhidos na próxima reunião, forma de participação da CIDA na CET) Deliberou próxima reunião 18/07 para publicar o edital, discutir o edital da CAR sobre Agroindústria
08/08/2019	ND		SETAF	avaliação das Manifestações de Interesse do edital CAR 014\2019 OBS com presença de todas as associações proponentes do edital
30/08/2019		PO	CEPLAC	Informes e Eleição e Posse do Núcleo Diretivo e Conselho Fiscal para o mandato compreendendo o período de vinte e nove de agosto de dois mil e dezenove a vinte e nove de agosto de dois mil e vinte e um (29-08-2019 a 29-08-2021)
19/09/2019 CEPLAC		PE	CEPLAC	Indicação de proponentes para FEBAFES
24/10/2019	ND Ord.		CEPLAC	Exposição do IBGE sobre o censo 2020 · Lançamento Rede Educom · Planejamento · Construção de pauta da plenária do dia 31\10\2019 · Calendário 2020 · O que mais ocorrer (sugestão de pautas importantes a serem debatidas e aprofundadas no território, a exemplo da questão de Abrolhos, o problema das abelhas, a mancha de petróleo no mar; representações do CODETER em alguns espaços)
31/10/2019		P	CEPLAC 65p	Exposição do IBGE sobre o censo 2020 · Proposta de Capacitação beneficiários do Bahia Produtiva · Contribuição mensal das organizações homologadas · Lançamento Rede Educom · O que mais ocorrer
02/12/2019		P	CETEPS 93p	Escuta territorial para subsidiar o Plano Plurianual 2020-2023 OBS - Apresentação do PPA e metodologia. Exposição da matriz com as propostas para apreciação e ajustes nas propostas apresentadas e inclusão de novas propostas. Posterior seleção de 31 propostas para serem encaminhadas para o PPA
12/12/2019	ND Or		CEPLAC	Informes · Apresentação proposta de formação em diretos humanos (Dra Gine Alberta Kinjyo) · Definição de pauta da plenária do dia 19\12\2019 Participação da coord do PAT da mandiocultura Outros: fechamento de escola em Itamaraju; edital FUNDECI BNB; representações na CET,; Censo; Implantação da Ronda Maria da Penha em TDF; SEPLAN enviará em 2020 recursos para atividades do CODETER. Retorno sobre os carros, sala, definição de pauta para próxima plenária
19/12/2019		PO	CEPLAC	Apresentação EFA – Serra dos Aimorés - MG 2. Exibição vídeo homenagem SDR aos expoentes da agricultura familiar; 3. Prestação de contas CODETER; 4. Execução PNAE no território; 5. Novo selo da agricultura familiar; 6. Sorteio liquidificador. Outros: apresentação dos débitos do território, dificuldade de recuperar os bens com o antigo coordenador; Aprovação de valor mensal de R$ 15,00 para associações e cooperativas homologadas; dificuldades com a execução do PNAE
ANO 2020				PAUTA
20.02.2020	ND		CEPLAC	Informes

				2. Documentário sobre territórios 3. Coordenação SETAF Teixeira de Freitas 4. Devolutiva dos ofícios de contribuição ao CODETER 5. Indicação de novo animador CODETER para participar do II ANIMA 6. Seminário Territorial da Agricultura Familiar e Economia Solidária 7. Situação da reorganização territorial do Banco do Nordeste (Teixeira de Freitas) 8. Plenária Ordinária do PAT em Itamaraju 9. Encaminhamentos reunião Câmara da Agricultura Familiar 10. Socialização agenda do Núcleo Diretivo com o secretário estadual de Educação. 11. Congresso de Agroecologia: 12. Definição da pauta da Plenária do dia 05 de março
05.03.2020		P	Jacarandá	1) Apresentação DEAM Teixeira de Freitas sobre Direitos da Mulher e Violência contra a Mulher, 2) Socialização da agenda do Núcleo Diretivo com o secretário estadual de Educação, 3) Apresentação NTE - Núcleo Territorial de Educação sobre o processo de aquisição de produtos da agricultura familiar para a merenda escolar, 4) Apresentação do novo coordenador do SETAF Extremo Sul, 5) Apresentação do projeto de formação em Direitos, 6) Proposta de realização do Seminário Territorial da Agricultura Familiar e Economia Solidária, 7) Proposta de realização do Congresso Territorial de Agroecologia, 8) Abaixo assinado acerca da reorganização territorial do Banco do Nordeste (Teixeira de Freitas)
28/04/2020	ND		virtual	Informes 2- Situação da ata de eleição do Núcleo Diretivo Outros: Situação dos Comitês em cada Território campanha para arrecadação de alimentos Inserir as Universidades e NTE no grupo do Comitê Territorial Ações para prevenção e cuidados COVID
05/05/2020		P	Virtual Zoom	Divulgação do edital 015 da CAR Outros: debater sobre a Assistência Técnic
28/05/2020		P	Virtual Zoom	1. Informe sobre as políticas públicas instituídas na pandemia (Fabiana) 2. Diálogo sobre a situação de cada município no contexto da pandemia: dificuldades enfrentadas 3. Informe sobre o edital do PNAE estadual (Maria Dias-NTE) 4. Informe sobre o edital 15 da CAR (Paulo Nieres) 5. Apresentação do Mandiocast e da formação que ocorrerá do PAT Mandiocultura (PDTR/Suzano - Jeilly Vivianne)
02/06/2020	ND			Estratégias de divulgação do edital 015 da CAR
05/06/2020	ND		Virtual Zoom	Divulgação do edital 015 da CAR
20/08/2020	ND		Virtual Zoom	1- Informes 2- Informe sobre a abertura da conta do CODETER 3- Distribuição das máscaras 4- Socialização do I Web Diálogo e Convergências em tempos de pandemia: Uma abordagem Interterritorial 5- Evento Interterritorial de mulheres 6- Chamada Pública cozinha

				industrial para Consórcios públicos 7- O que mais ocorrer (Pat da Mandiocultura/Cervejaria)
25/08/2020	ND		Virtual Zoom	Chamada pública do Ministério da Agricultura para Consórcios Públicos Obs.: outros assuntos. O Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Território da Costa do Descobrimento (CONDESC), apresentou a proposta de uma cozinha itinerante; Becevelli fez um informe sobre os projetos do Consórcio: 1) Projeto de ATER, irá atender 1.020 (mil e vinte) famílias, 2) Bancos de dados com informações dos 13 municípios do território, foi constituído um grupo de pensadores voluntários que estão debruçados sobre a metodologia dessa proposta, 3) Projeto de resíduos sólidos, protocolado na FUNASA, sendo aprovado, o projeto tem como foco capacitação de educadores, estudantes, garis para a coleta seletiva de resíduos urbano e rural, 4) Projeto do SIM Territorial junto a CAR. Está sendo contratado um veterinário e uma assistente que irá atender às agroindústrias dos municípios do território a partir de setembro. Necessidade de regularizar as farinheiras
17/09/2020	ND		Virtual Zoom	1- Informes 2- Utilização do recurso disponibilizado pela Suzano 3- Andamento do projeto da chamada pública do MAPA 4- Encaminhamentos do evento Interterritorial 5- Projetos Bahia Produtiva 6- Pauta plenária CODETER 24/09 7- Devolução das mensalidades na conta do Colegiado
24.09.2020		P	Virtual	1) Informes, 2) Informe sobre o recurso disponibilizado pela Suzano para quitação de débitos, 3) Devolução das mensalidades na conta do Codeter, 4) Conflitos agrários no Extremo Sul, 5) Informe sobre a Chamada Pública do Ministério da Agricultura, 6) Panorama dos Projetos Bahia Produtiva no Extremo Sul, 7) O que mais ocorrer.
05/10/2020	ND		Virtual	Processo de mobilização dos empreendimentos para a FEBAFES 2020 modalidade virtual, b) migração da conta poupança do território para conta corrente, c) indicação da entidade para receber os veículos do PROINF 2012 que serão destinados ao território, d) o que mais ocorrer
13.10.2020	ND		Virtual	Escolha da Entidade proponente da XI Feira Baiana da Agricultura Familiar e Economia Solidária – FEBAFES
27.11.2020	ND		Virtual	a) indicação da entidade para receber os veículos do PROINF 2012 que serão destinados ao território, b) o que mais ocorrer
15.12.2020	ND		Virtual	1) Novo coordenador da rede Educom\extremo sul, 2) Indicação de 2 nomes para suplentes na CET, 3) Conta bancária do território, 4) Reforma dos veículos do território, 5) Busca dos veículos do PROINF 2012 em Salvador, 6) Avaliação da participação na FEBAFES formato Online, 7) Ausência de membros do Núcleo Diretivo sem justificativa, 8) O que mais ocorrer.
ANO 2021				PAUTA
26.01.2021	ND		Virtual Meet	1) Participação social no monitoramento do PPA, 2) Calendário territorial,

				3) Retomada dos informes da última reunião do Núcleo Diretivo, 4) O que mais houver.
02.03.2021	ND		Virtual Zoom	1) Informes, 2) Retomada dos encaminhamentos da reunião do dia 15 de dezembro de 2020, 3) Situação da documentação para recebimento dos veículos da CAR, 4) Monitoramento PPA 2020, 5) O que mais ocorrer.
16/03/2021	ND			indicação para a CET estudos acerca da lama nas praias de Nova Viçosa Seminário do selo da agricultura familiar
25/03/2021		PO		1) Prestação de contas, 2) Novo sistema de contribuição das entidades homologadas, 3) Proposta de criação da Central de Comercialização do Extremo Sul, 4) Contratos de comodato/Suzano, 5) O que mais ocorrer
29.04.2021	ND		Virtual Zoom	1) Informes, 2) Monitoramento PPA 2020, 3) O que mais ocorrer. OBS Nesta reunião foi apresentado como se dará o monitoramento do PPA de 03 a 14/05/21 ocorrerão as Plenárias Territoriais para apresentação do relatório e organização dos trabalhos seguintes; de 17/05 a 04/06/21 apreciação dos relatórios pelos Colegiados Territoriais; de 07 a 18/06/21 Plenárias de avaliação e consolidação final das observações/pareceres pelos Colegiados Territoriais; 19/06/21 é o prazo para encaminhamento das observações consolidadas)
02.07.2021	ND			1) Eleição do Núcleo Diretivo, 2) Conferência Estadual de ATER 3) o que mais ocorrer. OBS. Nesta reunião ao discutir sobre a formação de grupo para Pedro ressaltou a necessidade do consenso progressista para evitar rupturas bem como comprometer o desenvolvimento territorial
14.07.2021	ND		virtual Zoom	1) Informes, 2) Eleição do Núcleo Diretivo, 3) O que mais ocorrer Polemica sobre a conferencia ATER
26/08/2021		PO		Eleição e Posse do Núcleo Diretivo e Conselho Fiscal do período 26/08/2021 a 26/08/2023
03.09. 21	ND		Virtual Google Meet	1) Formulação de resposta aos questionamentos da chapa 02 acerca do processo eleitoral do Núcleo Diretivo, 2) O que mais ocorrer: representantes da chapa 2 enviou uma carta reclamação à CET – Coordenação Estadual dos Territórios da Bahia questionando o processo de eleição do Núcleo Diretivo
18.10. 21	ND	1	Virtual	1.Alinhamento das questões referentes a Plenária do CODETER do dia 28\10, 2) O que mais ocorrer OBS- definidas algumas substituições: PAT Mandiocultura – Fernando Camargo, Comitê de Bacias hidrográficas – Alex Chaves, CET – Alex Chaves e Margareth Brito representando o poder público e Adriano Longo e Sandra Regina representando a sociedade civil, PAT da Bovinocultura de Leite – Vagner Lima, Câmara de Turismo – Alex Chaves

				Projeto de Educação Ambiental com a parceria do INEMA, ESALQ\USP
28.10.2021	AGO	PO	Câmara Municipal	1) Informes, 2) Socialização do Planejamento das Ações do Codeter TER para a Nova Gestão, 3) Apresentação das Ações desenvolvidas pelo Consórcio Construir, 4) Homologação de novas entidades, *Escola Egídio Bruneto 5) O que mais ocorrer
23/11/2021	ND			Participação dos Colegiados no CEDETER
24.11. 21		P	Virtual Google Meet	Seleção de Entidade Proponente, responsável por representar os empreendimentos participantes da 12.º Feira Baiana da Agricultura Familiar e Economia Solidária – FEBAFES 2021
10/12/2021	ND			Estratégias para enfrentamento aos prejuízos causados pelas chuvas no Extremo Sul,
2022				PAUTA
27/01/2022		PE	V Meet	1.Informes, 2.Análise e aprovação do Plano de Ação; 3. Prestação de Contas da Gestão Anterior; 4.Prestação de contas FEBAFES 2021
31/03/2022		p	Ceplac	1.Informes; Análise e aprovação do Plano de Ação e agendamento; Prestação de contas da gestão anteriro; Linha de Crédito BNB (Moisés, Ger.Ag TDF); 5. Fertilizantes e produção de alimentos (prof. Ivan CEPLAC)
28/07/2022		PO	Ceplac	Devolutiva reativação Câmaras Temáticas; Formação DFOC; Panorama dos Projetos Bahia Produtiva; Indicação de projetos para PDI; Alinhamento de questões administrativas;
7 e 8/11/2022		PO	Hotel Jacarandá	Amostra de produtos da agricultura familiar e Economia Solidária; 2. Apresentação do edital da 13ª FEBAFES; Seleção da entidade proponente; seleção dos 4 delegados para Conferencia Estatual dos Territórios; Painel: Perspectiva da Política Territorial com Thiago Xavier – Diretor de Planejamento Territorial – SEPLAN; 5. Oficina sobre o Selo da Agricultura Familiar – SIPAF com Leonardo Lino – Diretor de Agregação de Valor e Acesso a Mercado da SUAF

Fonte: Elaborado pela autora a partir de arquivos do Codeter.

A outra fonte de informações sobre a participação no Codeter foram as listas de presenças das plenárias ocorridas no ano de 2019. Este ano foi escolhido por ter sido o último antes da pandemia, considerando que as reuniões aconteceram conforme agenda estabelecida. Os anos seguintes (2020-2021) foram influenciados pela pandemia do COVID-19 e, até o final da pesquisa (2023), na última plenária presenciada, de 16 de fevereiro, já se percebe que a normalidade da convivência estava sendo restabelecida, com a retomada das reuniões presenciais.

- **O trabalho de campo**

O modo como o trabalho de campo foi desenvolvido requereu várias articulações estabelecidas ao longo do processo. Nesse aspecto já havia um conhecimento do território, o que permitiu identificar os sujeitos que pudessem contribuir com informações sobre o Codeter. Considerando isto, foi utilizado o método de observação, e as técnicas de entrevista e aplicação de questionários.

- **Observação Participante**

Ao longo de todo o contato com atores do Codeter, utilizou-se da observação participante. A observação também é uma forma de coleta de dados, a qual, de acordo com Foote-Whyte (1980, p.79), apresenta a vantagem metodológica de permitir um acompanhamento mais prolongado e minucioso das situações, constituindo-se como uma maneira de "identificar e obter provas a respeito de objetivos sobre os quais os indivíduos não têm consciência, mas que orientam seu comportamento" (LAKATOS, 1996 p.79). Essa técnica "pressupõe a integração do investigador ao grupo investigado, fazendo parte ativa dos acontecimentos" (BONI e QUARESMA, 2005), portanto, empregada pelo acompanhamento e presença em reuniões do Colegiado, além de considerar que a pesquisadora participa de atividades do território e do Codeter desde 2013[6] e em ações junto a associações de produtores rurais da agricultura familiar e desenvolvimento de trabalhos de extensão universitária pelo Instituto Federal Baiano. Essa participação e envolvimento tornaram possível a identificação de atores estratégicos para contribuir com a pesquisa, assim como a percepção de outros sujeitos que, mesmo não compondo o colegiado do território, poderiam fazer relevantes colaborações.

Foote-Whyte (1980, p.79) assevera que, ao optar pelo método de observação participante, deve-se considerar aspectos sobre a maneira de informar a comunidade do campo de pesquisa, o envolvimento do/a pesquisador/a quanto à sua aceitação, que depende das relações pessoais que se desenvolvem, além da importância crucial de obter o apoio de indivíduos-chaves que podem se tornar colaboradores/as de pesquisa, em todos os grupos ou organizações. Atendendo a estas considerações, assim que iniciou a pesquisa de campo, teve-se o cuidado de encaminhar uma Carta de Apresentação ao Coordenador do TIES-BA (ANEXO 8) e uma Carta de Anuência (ANEXO 9). Foi tomado o cuidado de comunicar em plenárias os objetivos da pesquisa e as técnicas que seriam utilizadas (observação pela presença durante as reuniões, entrevistas e questionários) para coleta de

[6] Atas confirmam a presença da pesquisadora assim como o desenvolvimento de projetos de extensão cadastrados no IF Baiano. Ver currículo lattes da pesquisadora

informações, de modo que isso foi feito sempre que a pesquisadora esteve presente nas reuniões.

- **Entrevistas**

A entrevista é o instrumento utilizado que, de acordo com Minayo (1994), privilegia a obtenção de informações através da fala individual, a qual revela condições estruturais, sistemas de valores, normas e símbolos, enquanto o questionário permite agregar dados sociais à pesquisa. Quanto ao tamanho da amostra, Minayo (2017 p.6), com base em outros estudos, sugere a quantidade, consensual, que seria de pelo menos 20 a 30 entrevistas para qualquer tipo de investigação qualitativa, embora não se tenha um rigor quanto a este número. No nosso caso foram feitos 31 contatos, ocorridos entre 2021 a 2023, conforme identificados no Quadro 02, a partir dos quais se definiram dois estratos.

O primeiro grupo foi composto por 25 entrevistados/as, entre estes, 10 do poder público e 15 da sociedade civil, contemplando representantes de entidades homologadas no Codeter, membros do Núcleo Diretivo, agricultores familiares, assentados, representantes de outras organizações sociais, do setor produtivo, instituições de ensino e outras entidades locais, selecionados/as após observada assiduidade nas reuniões e listas de presença. Outra característica considerada para compor o grupo nesta etapa foi o vínculo com o Núcleo Diretivo, integrando sujeitos que foram ou estão vinculados ao Núcleo Diretivo, sendo que, para estes, as entrevistas tiveram mais profundidade, por terem mais conhecimento sobre o Codeter e situações diversas que ocorrem no território.

O segundo grupo foi composto por 6 (seis) agricultores/as familiares, que não tem nenhuma participação no Codeter, residentes de três municípios do território, visitados/as nas respectivas propriedades rurais, com o objetivo de levantar informações propostas na estrutura da entrevista, além de ir a campo e conhecer a realidade *in loco*, no ambiente de trabalho. Foi uma oportunidade que a pesquisadora teve para conversar com a família e, conforme Minayo (2021), conhecer a realidade e a complexidade em que os sujeitos vivem, de modo que pudesse ter uma amostra do que ocorre no território. Nesta etapa, foi possível conhecer não somente o espaço privado das propriedades, como ocorreu em algumas farinheiras, mas conhecer também o acesso, que são as estradas, e observar o desafio que enfrentam, tanto no processo logístico da produção quanto para utilização de outros serviços sociais.

O plano para as visitas foi elaborado conforme disponibilidade dos entrevistados. No caso de visitas nas propriedades foi de acordo com oportunidade de deslocamento até os agricultores/as, após contato, além de associar à proximidade dos locais visitados com o município sede de Teixeira de Freitas, que são distâncias de até 50 km, percorrendo um percurso total de 190 km em carro próprio da pesquisadora. Isso foi possível devido à disponibilidade do motorista aposentado pela CEPLAC, procurado porque que já tinha experiência com trabalho de campo, conhecia bem a região e prontamente aceitou o convite. Essas visitas nas propriedades aconteceram no mês de julho de 2021 (nos dias 04, 07, 14 e 26), período ainda da pandemia de Covid-19, com restrições para visitas. Nesses casos, foram tomados todos os cuidados de segurança, com uso de máscara e distanciamento, utilizando-se os espaços de galpões abertos e varandas, de modo que todos/as ficassem ao ar livre.

As entrevistas nas propriedades foram feitas uma em Caravelas (Prop_01 - Farinheira A), três em Alcobaça (Prop_02, Prop_03 e Prop_04 - Farinheiras B, C e D) e um em Teixeira de Freitas (Prop_05 Farinheira E). No Quadro 2 se identifica o perfil de cada entrevistado/a durante o processo da pesquisa.

Quadro 2: Perfil de entrevistados/as na pesquisa de campo.

Código	Entidade/Comunidade	Cidade	SC	PP	IES	AT	E	AF
Ind_01	Sec Cultura (Estado)	TDF		x				
Ind_02	Assistência Técnica	TDF		x		x		
Ind_03	PJ-Técnico	TDF	x				x	
Ind_04	ONG	TDF	x					
Ind_05	PASPAS	TDF	x					
Ind_06	ASVP	TDF	x					
Ind_07	Assistência Técnica	TDF	x			x	x	
Ind_08	CAR	TDF		x		x		
Ind_09	Bahiater	TDF		x		x		
Ind_10	Secretaria de Agricultura	Alcobaça		x				x
Ind_11	ONG	TDF	x				x	
Ind_12	Sindicado de Trabalhadores Rurais	TDF	x					x
Ind_13	Associação de Mulheres	Alcobaça	x					x
Ind_14	Instituição de Ensino 1	TDF		x	x			
Ind_15	Instituição de Ensino 2	TDF		x	x			
Ind_16	COOP	Itamarajú	x					
Ind_17	Agente de Desenvolvimento - BNB	Itamaraju	x					
Ind_18	SEBRAE	TDF	x					
Ind_19	Associação de Produtores (Prop_01)	Caravelas	x					x
Ind_20	Associação de Produtores (Prop_02)	Alcobaça	x					x
Ind_21	Associação de Produtores (Prop_03)	Alcobaça	x					x
Ind_22	Propriedade Rural_Pai (Prop_04)	Alcobaça	x					x
Ind_23	Propriedade Rural_Filha (Prop_04)	Alcobaça	x					x
Ind_24	Produtor Rural (Prop_05)	TDF	x					x
Ind_25	Prefeitura	Mucuri		x				
Ind_26	Associação Quilombola	Caravelas	x					x

Ind_27	Assentamento	Prado	x					x
Ind_28	Assentamento	Prado	x					x
Ind_29	Produtora Rural	Mucuri	x					x
Ind_30	SEPLAN	Salvador		x				
Ind_31	Coordenador CODETER	Itanhém		x				x

Legenda: Legenda: SC -Sociedade Civil; PP- Poder Público; IES – Instituição de Ensino; AT - Assistência Técnica; E – Empresa; AF – Agricultor Familiar; TDF – Teixeira de Freitas; BNB – Banco do Nordeste do Brasil; PASPAS - Profissionais da Área da Saúde Promovendo Ações Sociais; ASVP - Associação São Vicente de Paula; PJ – Pessoa Jurídica

Fonte: Elaborado pela autora a partir de arquivos de pesquisa.

As entrevistas foram semiestruturadas, com um roteiro prévio, sem rigor de ordem e complementada no decorrer do diálogo, de modo que o/a entrevistado/a falasse de forma mais espontânea sobre sua relação com o Codeter, explorando ao máximo o que considerasse importante. Esta escolha está apoiada em Goldenberg (2004), ao referir que a entrevista em profundidade revela o significado de determinadas situações para os indivíduos e, por isso, tem-se algo mais amplo do que aquilo que aparece em um questionário padronizado.

Minayo (2007) chama atenção para o cuidado em observar o entrevistado que também reorganiza os aspectos e os significados do que é contado, podendo haver momentos de emoções ou de dificuldade de falar. Na experiência com as entrevistas, percebeu-se como alguns/mas têm uma relação tão profunda com o Codeter que era inevitável a emoção ao declarar sobre a esperança e expectativa na proposta de escuta pela política territorial, como retratado na voz do Ind_27, "*é a luz no fim do túnel*".

As questões preparadas para as entrevistas tiveram embasamento em informações que a pesquisadora recolheu sobre o fenômeno social (TRIVIÑOS, 1987) na etapa de levantamento bibliográfico. Inclusive, sua elaboração contém variáveis de análise de outros estudos, por entender a possibilidade de que as conclusões da análise do conteúdo servissem para comparações com estudos em outros territórios. Para que ocorressem, foi possível agendamento prévio com alguns/mas participantes por telefone e com outros/as da zona rural não foi possível agendar com antecedência, mas sem dificuldades de participação. De modo geral, a maior parte foi entrevistada pessoalmente, alguns por videochamada, com uso do Google *Meet* ou telefone, tendo em vista o período de pandemia de Covid-19, que impossibilitou o contato direto da pesquisadora e entrevistado/a. Ressaltamos que, nos casos que ocorreram presencialmente, todos os cuidados foram tomados, com o uso da máscara e distanciamento. De modo geral, a amostra não foi extensa; percebeu-se um grupo semelhante e as falas tornaram-se

repetidas. Esse fenômeno alude à saturação, “um termo criado por Glaser e Strauss (1967) para se referirem a um momento no trabalho de campo em que a coleta de novos dados não traria mais esclarecimentos para o objeto estudado” (MINAYO, 2017 p.5).

- **Os questionários**

Os outros instrumentos utilizados foram dois tipos de questionários, o primeiro (Q1) aplicado em plenária do Codeter em junho de 2016 e o segundo questionário (Q2) aplicado em duas plenárias, em novembro no ano de 2022. Ambos tiveram o objetivo de construir a descrição do perfil do TIES-BA com dados sociais, dados acerca da participação na comunidade, no Codeter e em outras formas de organização social, bem como investigar o alcance das políticas públicas territoriais e formas de mobilização e decisão entendidas pelos sujeitos. A isso, somaram-se questionamentos a fim de conhecer quais elos constroem a cadeia da participação no Codeter para compreender a forma pelas quais os sujeitos se relacionam e participam do processo de gestão territorial.

O questionário Q1 foi elaborado pela SDT/MDA em 2016, com a finalidade de levantar informações para o SGE – Sistema de Gestão Estratégica, criado pelo MDA para subsidiar a gestão territorial, avaliar resultados e impactos da política, o que seria uma forma de coleta de informações para planejamento, monitoramento e avaliação dos Colegiados. A orientação era que fosse aplicado em todos os territórios no Brasil. A execução, no TIES-BA, ocorreu numa plenária do Codeter realizada em 30/06/2016, com pauta exclusiva para esta ação junto aos membros do Codeter. Porém, não houve tempo de aplicar em todos os territórios, conforme planejado, e a pesquisa não foi concluída, devido à interrupção dos trabalhos do MDA pelo Decreto n° 9.784 de 7 de maio de 2019, que teve como uma de suas consequências a dispensa das equipes envolvidas e, com isso, o trabalho não foi finalizado. Uma demonstração de que as mudanças do ambiente político e organizacionais, por alteração das estruturas institucionais ou das pessoas que as integram, “são lamentáveis catalisadores da perda de informação e revelam a fragilidade das estratégias de registro dos processos participativos” (AVELINO; GOULIN, 2018, p. 11 in MARTELLI *et al.*, 2021). Semelhante a isso, houve também prejuízo pela falta de informações sobre os Territórios de modo geral, com a tempestiva extinção do MDA.

No TIESBA foram aplicados 50 questionários (Q1), por meio da equipe do Núcleo de Desenvolvimento Territorial - NEDETES, da qual a pesquisadora fazia parte; porém,

os dados não foram tabulados e, por isso, não houveram registros do resultado nesse território. Sendo assim, de posse dos questionários aplicados, sua utilidade nesta pesquisa não poderia ser descartada, tendo sido, portanto, considerados. As variáveis abordadas no Q1 referem-se à mobilização e decisão, funcionamento do colegiado como instância de governança e resultados da gestão social, oferecendo uma gama de informações pertinentes ao objetivo desta tese.

Já os questionários Q2 foram aplicados com 25 pessoas em Plenárias realizadas nos dias 08 e 09 de novembro de 2022. Esse número de questionários aplicados teve a intenção de angariar um quantitativo que representasse e validasse os primeiros questionários (Q1). Os que retornaram no primeiro dia já indicaram semelhança e os do segundo dia confirmaram. Portanto, entendemos que esse quantitativo atendeu o objetivo, de acordo com o número de agricultores/as familiares presentes nas reuniões para as quais foi planejada esta ação, atendendo um quantitativo de quase 50% em relação ao número de questionários (Q1) aplicados. As questões elaboradas tiveram por objetivo levantar informações acerca do perfil socioeconômico do TIES e sobre a participação social em políticas públicas, mobilização, decisões e identificação dos elos da participação no Codeter, assim como revalidar os questionários Q1 com algumas questões reaplicadas.

A estratégia de análise

De acordo com Romeu Gomes (2009, p. 79), a análise e a interpretação, em uma perspectiva de pesquisa qualitativa, têm foco na exploração do conjunto de opiniões e representações sociais sobre o tema que pretende investigar. Devemos considerar que sempre haverá diversidade de opiniões e crenças dentro de um mesmo segmento social e a análise qualitativa deve dar conta dessas diferenças.

Ao descrevermos dados de uma pesquisa, podemos fazê-lo a partir de um esquema de análise que, por sua vez, já reflete certa interpretação (GOMES, 2009, p. 80). Dois esquemas foram elaborados, para permitir uma compreensão mais ampla de onde e como atuam os sujeitos em relação ao Codeter e às políticas públicas. Primeiro construímos o esquema que mostra a multiatorialidade no Território com base na Teoria da Mirada ao Revés (BOULLOSA, 2013). Ele se refere ao fluxo que demonstra as institucionalidades do processo de desenvolvimento pelas políticas territoriais, tal como mostrado na Figura10. Segundo, uma matriz de elementos de influência interna e externa com relação

ao Codeter, com base na ferramenta de análise SWOT. A análise SWOT surgiu no ambiente acadêmico, elaborada pelo norte-americano Albert Humphrey, nas décadas de 1960 e 1970, quando desenvolvia um projeto de pesquisa para a Universidade de Stanford, para analisar os diversos aspectos no ambiente interno e externo das organizações. Embora tenha sido esta finalidade, é utilizado para análise de qualquer aspecto de uma organização a partir de uma definição do que se quer visualizar. Foi feita uma adaptação à estrutura de análise utilizada para avaliação de organizações em relação ao objetivo da pesquisa. Para isso, foi elaborada com informações extraídas das entrevistas, as quais classificamos nas categorias pontos fortes e fracos do Codeter, apresentadas pelos sujeitos entrevistados, que eram os aspectos que pretendíamos visualizar para atender os objetivos propostos

A classificação e a definição dos pontos expostos na matriz indicam que, nesse processo, foi realizada uma análise categorial, conforme Bardin (1977), no conjunto das técnicas da análise de conteúdo. A análise por categorias funciona pela operação: primeiro desmembramento dos textos em unidades, em categorias e posteriormente, reagrupamentos analógicos. A sistematização dos elementos que compõem a matriz foi feita após transcrição, leitura e análise das respostas das entrevistas. Nessa etapa pôde ser feito um filtro das respostas, direcionando os atributos indicados de acordo com cada categoria da matriz (Quadro 03). Conforme Boone (2011), essa ferramenta de análise oferece uma visão crítica dos ambientes internos e externos do Codeter para avaliar o cumprimento da missão para a qual o Colegiado foi criado, de modo que os pontos fortes são as capacidades que os sujeitos valorizam e as fraquezas geram vulnerabilidades.

Quadro 3: Matriz de análise de cenários interno e externo do CODETER.

CENÁRIO INTERNO	CENÁRIO EXTERNO
FORÇA	OPORTUNIDADES
FRAQUEZAS	AMEAÇAS
ELOS DA CADEIA DE PARTICIPAÇÃO	

Fonte: Elaborado pela autora.

Para os reagrupamentos analógicos, recorremos a dois autores que fornecem a base teórica mais utilizada na interpretação das descobertas ao longo do processo da pesquisa: Carole Pateman (1992), pela perspectiva de examinar o lugar da participação social no processo de gestão das políticas territoriais pelo Codeter e Schumpeter (2017), em contraponto crítico à representação no processo de tomada de decisões. Estes autores foram escolhidos sem a intenção de uma discussão teórica na perspectiva de visões

antagônicas sobre a participação social, mas complementares no desenvolvimento de uma visão crítica de um processo de participação experimentado que ainda precisa ser amadurecido, em vista das narrativas ao longo do trabalho de campo. A Teoria dos Incentivos Mútuos, de Simmons e Birchall (2005), orienta para a identificação dos "elos" conectores da cadeia de participação do território, presentes no envolvimento dos sujeitos e nas interinstitucionalidades do Codeter, a partir da compreensão de que, acima dos interesses individuais, a participação pode ser desenvolvida pelos objetivos compartilhados, necessidades e valores mútuos que fazem com que as pessoas sintam vontade de participar pelo senso de comunidade e identificação, demonstrando preocupação com quem vive no mesmo local (SIMMONS e BIRCHALL, 2005).

A partir dessa orientação, foi possível inserir na matriz SWOT (Quadro 25) elementos que complementam um grupo de variáveis: forças, fraquezas, ameaças, oportunidades e elos da cadeia de participação social. Com isso estruturado, procedeu-se à análise do conteúdo, correlacionando-se os pontos sugeridos e estabelecendo-se a conjuntura da participação social no território com informações relativas à prática da gestão social e interações entre representantes e representados/as.

No processo de análise, não se utilizou somente de um método. Até porque a análise de conteúdo, conforme Bardin (1977), é um conjunto de técnicas e, assim, corrobora Minayo, há várias maneiras de analisar conteúdos de materiais de pesquisa. Seguindo essas premissas, dentre os procedimentos metodológicos para análise do conteúdo, Minayo (2007) sugere uma sequência utilizada que contemple a categorização, a inferência, descrição e interpretação, que não ocorrem de forma sequencial.

Dito isso, a organização do material produzido pelas entrevistas seguiu os critérios do método análise de conteúdo no tratamento de dados, tomando os procedimentos propostos em Silva e Borges (2017), com o objetivo de obter uma leitura mais atenta dos acontecimentos e de possibilitar outros/as pesquisadores/as e usuários/as da pesquisa utilizar das informações ou replicar a metodologia em outros territórios. Segue o passo a passo:

> (a) a transcrição das entrevistas;
> (b) a definição da unidade analítica;
> (c) a leitura intensiva do material transcrito;
> (d) a organização das enunciações em temas e subtemas (análise das recorrências, relações e similaridades de significados nas enunciações);
> (e) a elaboração e análise de mapas semióticos. (Silva e Borges, 2017, p.251).

Outro método agregado foi a Análise Temática, recomendado quando “boa parte da análise se apresenta como temática” (ROSA e MACKEDANZ, 2021 p.10) e, de acordo com Minayo (2007), o tema comporta um feixe de relações e pode ser graficamente apresentado através de uma palavra, uma frase ou um resumo. No caso deste estudo, a participação social coloca-se como tema central. Mas, ao mesmo tempo, foi uma dificuldade decidir por qual dos temas se contornaria todos os outros, já que novos conceitos foram tratados ora como centrais, ora como complementares porque não deixamos menos importante a abordagem sobre políticas públicas e desenvolvimento territorial que foram partes evidentes no debate. Dessa forma, a discussão sobre a participação no Codeter fez convergir os outros temas. Portanto, conforme Rosa e Mackedanz (2021 p.11), a análise temática “funciona tanto para refletir a realidade como para desfazer ou desvendar a superfície da ‘realidade” e, de outra forma, Silva e Borges (2017 p. 251) ressaltam que uma das principais características é sua dinamicidade e flexibilidade, ou seja, a análise das narrativas não ocorre de forma linear, mas, ao contrário, envolve um constante ir e vir no material produzido/analisado, evidenciando, uma vez mais, seu caráter dialógico. Assim ocorreu com o tratamento das transcrições das entrevistas realizadas e as demais etapas de Definição da unidade analítica, Leitura intensiva do material transcrito, Organização das enunciações em temas e subtemas, Elaboração e análise do Mapa Semiótico (matriz representada no Quadro 25).

- **A transcrição das entrevistas**

Conforme Cândido da Silva e Borges (2017), é por meio da transcrição que o/a pesquisador/a inicia sua imersão e familiarização com os dados produzidos. Nesta etapa, as entrevistas foram gravadas em aparelho celular e exportadas para o computador; em seguida, a transcrição ocorreu com a utilização do sistema de Transcrição de Voz para Texto do Word Online Microsoft Edge. Após conclusão, seguiram-se as correções para certificar de que o texto estivesse fiel às narrativas dos/as entrevistados/as. Após esse procedimento em todas as entrevistas, foram identificadas e incluídas num só arquivo. Na sequência, foi possível identificar os códigos para a aplicação da análise de conteúdo. Sampaio e Lycarião (2021) alertam para as definições básicas de código, codificação e categorias, necessários nesse processo:

> os pesquisadores realizam a codificação do conteúdo, fazendo a aplicação de códigos, que vão formar categorias. Um código é uma palavra ou frase curta; a codificação é um método que permite ao pesquisador organizar e agrupar dados codificados em categorias ou famílias pelo compartilhamento de suas características e Categorias são elementos que nos dão meios para descrever o fenômeno sobre investigação, aumentando o conhecimento e gerando conhecimento (SAMPAIO e LYCARIÃO, 2021, p 45-46).

As primeiras duas entrevistas, aplicadas aos Ind_01 e Id_02 serviram como pré-teste para ter clareza de que os códigos selecionados para serem verificados estavam contemplados. Nesse primeiro caso, percebeu-se a necessidade de deixar o/a entrevistado/a livre, sem o rigor de seguir o roteiro planejado. Com isso, surgiram novos códigos que, analisados em relação às perguntas da pesquisa, foram mantidos e explorados nas outras entrevistas. Assim seguiram todas as demais.

- **Definição da unidade analítica**

Nesta etapa, "após a transcrição e considerando-se o arcabouço teórico", se define a unidade analítica a ser considerada nas enunciações dos/as entrevistados/as, encontradas na "alternância dos falantes" (SILVA e BORGES, 2017 p. 252). Essa identificação está registrada na matriz SWOT (Quadro 25), onde estão relacionados os enunciados extraídos das entrevistas considerados importantes como unidade analítica. Outro instrumento utilizado foi o *software* Iramuteq[7]2022, que fez a leitura das entrevistas transcritas e relacionou um conjunto de enunciados conforme apresentado no Quadro 04, que se refere à Classificação Hierárquica Descendente, apresentando os primeiros 100 dos enunciados expostos nas entrevistas, permitindo análise de similitude.

Quadro 4: Enunciados relacionados pelo Iramuteq 2022.

gente	692	Acontecer	56	realidade	28	melhorar	19
território	434	agricultor	55	educação	26	receber	19
projeto	196	deixar	51	movimento	26	informação	19
política	181	forte	49	produzir	26	regional	18
participar	180	biscoito	49	gestão	26	Jucuruçu	17
Público	163	plenária	48	pequeno	26	hora	16
querer	156	Plano	48	Universidade	26	desenvolver	16
Começar	133	conselho	47	representante	26	tratar	15
participação	129	Suzano	46	Formação	25	coletivo	15

[7]O Iramuteq (Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires) é um software gratuito, criado inicialmente em língua francesa, e adaptado para o português (2011-2013). Oferece um conjunto de tratamentos e ferramentas de análise estatística que apontam o posicionamento, a estruturação e as relações de palavras no texto (LINS, Cyntia Freitas Melo. Apostila Iramuteq. PPGP/UNIFOR).

político	122	empresa	46	acreditar	25	ativo	15
Exemplo	121	câmara	44	Campo	25	dividir	15
territorial	111	assistência	43	Programa	25	Farinheira	15
discutir	100	proposta	40	difícil	25	frente	15
estado	99	relação	40	Baleia	24	criança	14
Município	98	entidade	37	terra	24	Estrutura	14
discussão	95	produção	37	prefeito	24	celulose	14
comunidade	84	cidade	36	ambiental	24	mudança	14
identidade	80	Construir	35	produto	23	Comunicação	13
dificuldade	80	acesso	34	secretaria	23	aprender	13
grupo	74	instituição	31	igual	21	partidário	13
Trabalhar	73	liderança	30	representatividade	21	segmento	12
Entender	70	pedro	29	pesquisa	21	Professor	12
área	65	Eucalipto	29	causa	20	nascer	11
olhar	58	visão	29	sentido	20	sentir	11
recurso 58	58	precisar 128	28	ambiente 20	20	diversidade 11	11

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Iramuteq (2022).

- **Organização das enunciações em temas e subtemas**

Nesta etapa, o/a pesquisador/a começa a elaborar códigos e a efetuar agrupamentos de enunciações com temáticas similares. De acordo com Souza (2019), nesta etapa deve-se identificar a essência daquilo que cada tema trata, bem como o conjunto dos temas, e determinar qual aspecto dos dados cada tema captura. Nessa abordagem, as correlações entre as temáticas deram corpo às reflexões apresentadas na identificação e descrição dos elos da participação social e foram associadas aos dados levantados em outros instrumentos metodológicos.

- **Elaboração e análise de mapas semióticos**

Consiste na fase de “realizar a elaboração e análise dos mapas semióticos, os quais objetivam expressar as dinâmicas existentes entre os temas e os significados evidenciados nos dados analisados” (SOUZA, 2019). É o momento em que se apresentaram as inferências, correlacionando-se os elementos da matriz SWOT com todos os objetos que fazem parte da pesquisa.

3. A PARTICIPAÇÃO SOCIAL: CONCEITOS E CONTEXTOS

Este capítulo traz reflexões sobre participação social no processo de democratização e segmento de políticas públicas de desenvolvimento rural. É evidente a vinculação entre os conceitos participação, sociedade civil, democracia e políticas públicas, além dos desdobramentos inerentes a cada um deles. Com base em Bobbio, discute-se o início de estudos do processo participativo que origina da democracia política e participativa. Os autores Nogueira (2011), Avritzer (1996) e Dagnino (2004) são acionados sobre a relação do Estado com as organizações participativas e Lavalle (1999, 2007, 2020) pelas contribuições sobre o aprofundamento das investigações pertinentes à arquitetura institucional dessas organizações. Conforme Lavalle (2010a), "a mediação feita entre a sociedade e o Estado ocorre por meio dos canais institucionalizados", por espaços de participação social que funcionam como "mecanismos de democracia participativa" (SILVA, 2008), a exemplo dos conselhos e conferências. O Conselho de Desenvolvimento Territorial (Codeter) constitui-se, portanto, como espaço de mediação entre a sociedade e o Estado, tanto da população urbana quanto rural embora, na prática, atue mais diretamente com a população rural. Por esta razão, o interesse desta pesquisa se restringe aos estudos dessa relação com o povo rural, especialmente os/as agricultores/as familiares do Extremo Sul da Bahia.

O mundo tem vivenciado mudanças no cenário da democracia e não é diferente no Brasil, provocando o fenômeno denominado período de desdemocratização, conforme denominam autores como Lavalle e Avritzer. Isso tem sido notado nas duas últimas décadas pela baixa capacidade democrática dos governos e tem refletido nas expectativas dos processos e institucionalidades de participação social. O que se poderia dizer, mais recentemente, ser um período de crise na representação, já levantada em tese por Pitkin (1967), conforme citam Lavalle e Vera (2011), ao evidenciar as insuficiências de um ato de consentimento único e os alcances do governo representativo centrado na representação eleitoral e sobre a diversificação dos atores, funções e instituições da representação política de índole extraparlamentar. Os autores também mostram que o poder conferido aos representantes excede o direito que Hobbes, tal como citado por Avritzer (2007), também interpretava e se preocupava com o possuidor das ações de um outro, que era o direito dado ao representante de ação, sendo que, pelo autor, o direito de fazer qualquer ação se chama autoridade, de modo que, na representação, o representante

tem a autoridade de agir pelo representado. E, se o representante não age conforme a vontade dos representados que o elegeram para o ato da representação, contribui para cessar a democracia.

A ideia de democracia vincula-se à noção de participação e faz parte do processo, sendo que, conforme Dagnino (2004), a democracia é a forma de governo na qual os cidadãos participam. De acordo com Bobbio, a democracia passa pela alternância de poder por meio da escolha popular, um regime em que a classe dirigente se renova periodicamente pelo método eletivo (BOBBIO, 2014, p. 15). A representação e a participação política definem a qualidade do processo da democracia, já que o exercício dessas duas atribuições fortalece as práticas democráticas. Portanto, há uma imbricação entre esses dois termos de modo que não se fale de um sem citar o outro e é desse modo que o conceito de participação foi utilizado neste trabalho, com a conotação da prática democrática no processo de gestão das políticas territoriais.

Antes de tecer outras inter-relações sobre a representação política ou participativa, a expressão democracia representativa, que Bobbio (1986, p. 42) define como as deliberações coletivas, isto é, as decisões que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para esta finalidade. Assim se processam as ações deliberativas nos conselhos territoriais, nos quais as decisões são tomadas pelos representantes eleitos nas respectivas organizações sociais que compõem o Codeter. Sendo assim, os representantes, eleitos no processo democrático por cidadãos munidos da liberdade de votar, têm liberdade para agir sem consultar a coletividade dos representados. Porém, noutra via interpretativa, o representante eleito, seja para as instituições formais quanto para as instituições informais, inevitavelmente pode agir conforme as possibilidades de orientação dos seus representados, mas uma decisão final pode ser tomada de acordo com seu próprio entendimento, conforme as situações nas quais tem de decidir.

Aproximando de uma realidade local, já experimentada, o princípio da representação é estendido a inúmeros mecanismos que formam a arquitetura da participação onde se tomam as decisões coletivas, a exemplo dos conselhos, conferências, fóruns, entre outros meios. E, dentre todas essas formas, não há instituição representativa que, de alguma forma, não se vincule ao Estado, pois as articulações para resolver problemas públicos levam a esse encontro. Assim, a relação entre Estado e sociedade, a partir de 2003, foi prioritariamente pautada pela participação social na gestão de políticas

públicas, utilizando-se de instrumentos que já vinham se estabelecendo na cultura participativa de cidadãos engajados no apoio à política do governo federal naquele período, juntamente com mobilizadores do Estado.

Mesmo com indicativos de resultados, a participação social e política é um tema ainda divergente no pensamento acadêmico e no que diz respeito à definição das relações entre Estado e sociedade. Conforme Bobbio:

> ao processo de emancipação da sociedade do Estado seguiu-se um processo inverso de reapropriação da sociedade por parte do Estado, que o Estado, transformando-se de Estado de direito em Estado e precisamente por ser "social", mal se distingue da sociedade subjacente que ele invade por inteiro através da regulação das relações econômicas (...) há uma "contraposição entre sociedade civil e Estado de uso corrente" (...) do Estado que se faz sociedade e da sociedade que se faz Estado (BOBBIO, 1984, p.51)

Portanto, não há Estado sem sociedade e nem esta sem o Estado, assim como não há sociedade e nem Estado sem o povo. Argumenta Bobbio que "sociedade e Estado atuam como dois momentos necessários, separados, mas contíguos, distintos, mas interdependentes, do sistema social em sua complexidade e em sua articulação interna." Portanto, é evidente que, pelo processo de participação social, no contexto atual, a sociedade civil está contida no Estado, e a participação do povo se faz representada nos meios que foram surgindo no processo democrático ao longo da história de desenvolvimento do Estado, como posto por Bobbio:

> a socialização do Estado através do desenvolvimento das várias formas de participação nas opções políticas, do crescimento das organizações de massa que exercem direta ou indiretamente algum poder político, donde a expressão "Estado social" poder ser entendida não só no sentido de Estado que permeou a sociedade, mas também no sentido de Estado permeado pela sociedade (BOBBIO, 1984, p.51)

O Estado social é, por essa definição e na concepção atual, compreendido pela participação social na relação Estado e sociedade e, com o processo de democratização do Brasil, conforme Miguel (2019), a representação e a participação tendem a se confundir, assim como Estado e sociedade civil, convergir.

No que tange ao entendimento de sociedade civil, largamente discutida, não se tem um conceito único, compreendendo-a a partir de Lavalle (1999) como unidade de práticas de ação coletiva, diversa, plural, ubíqua e representante do interesse geral, de ímpeto democratizador, composta por instâncias que tenham densidade associativa,

propensão crescente para a associação, reivindicações de benefícios materiais para a comunidade, bem como reivindicações pós-materiais (LAVALLE, 2007, p. 388).

No exercício da participação duas concepções são debatidas: a participação representativa e a participação social. Conforme Pateman (1990, p.33), "nem todos os autores teóricos clássicos da democracia adotaram o mesmo ponto de vista a propósito do papel da participação". Alguns autores defendem a participação social como exercício e meio de efetivar a democracia no Estado enquanto outros são céticos em relação à intervenção da sociedade na gestão pública pela participação social, cabendo somente à função de escolha pelo voto. Para Lavalle (2011, p.101), participação é, ao mesmo tempo, uma "categoria nativa da prática política de atores sociais, categoria teórica da teoria democrática, procedimento institucionalizado com funções delimitadas por leis e disposições regimentais".

No nosso entendimento, a participação é um mecanismo de inclusão para a equidade entre a atuação do poder público e da sociedade civil nas tomadas de decisões em políticas públicas, funcionando como "dispositivo de proteção" (PATEMAN, 1992, p.32), porém limitada pelo próprio sistema de gestão pública e pelo distanciamento entre os tomadores de decisões e os partícipes do problema público. Sociedade civil tem significação discutida por teóricos históricos. Lavalle (1999) faz uma descrição densa desse debate por meio de Hobbes, que introduz o tema estabelecendo oposição ao Estado de natureza, defendendo que a sociedade civil é propriamente o Estado, caminho para resolver os dilemas, o que Pateman (1992, p.33) denominou "não apenas como um conjunto de instituições representativas nacionais", mas como a "sociedade participativa". Nesse sentido, em escala territorial, a sociedade civil deve ter amplo envolvimento com o processo de participação nos arranjos institucionais, para a definição dos objetivos e das ações desejadas para o território, exercendo papel de sociedade ativa e participativa. Na proposta de gestão social, atores públicos, a sociedade civil e o poder público devem articular todas as fases da participação envolvidas no processo de políticas públicas, desde o planejamento, mobilização, acompanhamento e controle social.

Os processos participativos nas políticas territoriais, vistos pela experiência do Codeter aqui em estudo, mostram que a participação acontece de baixo para cima, em escala piramidal, com mais efetividade na base, em nível local (definido como ambiente interno), ocorrendo nas comunidades rurais, nas reuniões de associações para as plenárias, onde é possível, conforme Lavalle (2020), "produzir melhor governança", de modo que

se consegue intervir em questões operacionais de implementação de políticas públicas e na vida privada de cada comunidade, porque esse primeiro nível ocorre nas associações e entre as associações, que são espaços de diálogos e debates sobre os problemas internos. Portanto, a importância, como recomendado por Lavalle (2020), está em fomentar o "protagonismo da sociedade" num ambiente de mediação, que seria da articulação local para o nível médio, onde os representantes das secretarias e conselhos municipais desenvolveriam seu papel no processo. Estes têm a função de atenção às comunidades, enquanto os Conselhos Municipais são os debatedores dos problemas comunitários dos respectivos municípios, e as associações, das respectivas famílias rurais. Nessas funções conseguirão maior ou menor intervenção, a depender da relação construída entre si.

Miguel (2019) atribui convergência entre Estado e sociedade por meio das conferências, conselhos de políticas públicas e a presença de ativistas ao ocupar cargos no Poder Executivo. O Colegiado Territorial também exerce função mediadora (ambiente de mediação), paralela ou juntamente com os Conselhos Municipais, de acordo com a demanda, porém, de maneira mais ampliada. Em relação a isso, as ações são realizadas para preservar a continuidade das relações que se ampliam da base para o Estado (ambiente externo), objetivando o fechamento do ciclo do processo participativo, no nível de formalização das proposições, e iniciar o caminho inverso após *feedback* das propostas atendidas.

Visto desse modo, haveria continuidade, revisão e implementação de políticas. Entretanto, é comum a interrupção das políticas de desenvolvimento rural, ocorridas a cada mudança de projeto de governo, seja no ambiente local, de mediação ou externo. Assim sendo, a forma como se gere a participação social local pouco muda o percurso intencionado no ambiente externo, que define as políticas de desenvolvimento rural. Essa é uma observação, a partir da revisão dos Planos Plurianuais - PPA dos anos 2012, 2016 e 2020, do Território de Identidade Extremo Sul da Bahia – TIES-BA, cujas demandas em áreas prioritárias como educação e saúde, além das rurais, algumas se repetem em cada plano, sem serem atendidas.

Essa é uma compreensão que intentamos alcançar nesta tese, por meio da leitura da participação social que possibilita olhar a realidade do Codeter pela perspectiva de uma lente que se aproxime do que de fato ocorre, nos níveis da participação social, na política territorial praticada do TIES-BA.

A participação social é uma conquista que resulta de um percurso de mobilizações, protagonizadas por movimentos populares, sindicatos, categorias profissionais, instituições públicas, associações civis e intelectuais, que passou o período ditatorial e, no processo de redemocratização, sob diversas formas, se fortalece pela vontade de grupos sociais em intervir nas políticas de governo, participando da solução de problemas públicos e da construção de um modelo de sociedade que considere as carências e necessidades primárias, como habitação, saneamento, educação, saúde e segurança, consideradas prioritárias. Trata-se de áreas que aprofundam a pobreza urbana e rural, evidenciando as desigualdades sociais e problemas ambientais, entre outros, quando não atendidas.

Em contradição aos esforços dos diferentes grupos, na relação com a sociedade, muitas vezes o discurso de democracia e liberdade é utilizado, mas se restringe o processo de participação, por meio de projetos de governos com "deslocamentos de sentidos" (DAGNINO, 2004), que utilizam o discurso democratizante, configurando-se numa "confluência perversa" (DAGNINO, 2004) na arena da democracia. Nesse contexto, cidadãos permanecem alienados, do ponto de vista crítico em relação ao cenário político social estabelecido, influenciados pelo próprio processo participativo e pelo modo como se relacionam com o serviço público. Em casos comumente encontrados, posicionam-se como clientes do governo, em que o Estado tem o papel de servir, ao invés de orientar (STROKOSCH e OSBORNE, 2019), pois também não conseguem traduzir os benefícios da participação. Posto isto, se espera de alguma maneira reação dos cidadãos ao *status quo*, pela participação e manifestação quanto às suas insatisfações na solução dos problemas de ordem social e política.

Essas controvérsias justificam a relevância de tratar o conceito de participação com fundamentos das diferentes áreas do conhecimento por diferentes autores representativos de paradigmas e correntes teóricas (GOHN, 2019) divergentes que estudam o tema nos diversos repertórios e já construíram vasta bibliografia. Carole Pateman, autora participacionista, é uma das pioneiras ao tratar do tema e Avritzer e Lavalle são referências para pensar a democracia e a participação social no nosso país. Conforme Pateman (1992), a popularidade do conceito e a recente intensificação dos movimentos em prol de uma participação maior fornecem uma boa razão para que se dedique atenção a ele. Entretanto, ainda existem questões que não foram totalmente

respondidas, pois a participação social, nas diversas formas experimentadas, não incluiu todas as pessoas de maneira efetiva.

A fim de dialogar com tais estudos, nos ocupamos inicialmente da revisão teórica sobre participação social, bem como empreender um breve percurso sobre democracia participativa ao longo do tempo, tentando também compreender os repertórios de participação social das políticas territoriais.

3.1. Participação: necessidade humana, ação política e social

No plano conceitual, Carole Pateman (1992) define participação social como um processo onde duas ou mais partes influenciam-se reciprocamente nas tomadas de decisões, compondo uma ação relacional. Bordenave (1983) aponta que participação social é uma necessidade humana e universal, cuja prática envolve a satisfação de necessidades não menos básicas, tais como a interação com os demais, a autoexpressão, o desenvolvimento, o pensamento reflexivo, o prazer de criar e recriar coisas e ainda a valorização de si mesmo pelos outros. Gohn (2019, p.64) orienta como a participação pode ser observada no plano da realidade: “a participação pode ser observada nas práticas cotidianas da sociedade civil, quer seja nos sindicatos, nos movimentos ou em outras organizações sociais, quer seja nos discursos e práticas das políticas estatais, situados no campo das ações das instituições participativas”.

Portanto, a participação é entendida como ação relacional, originada da transformação social, de modo que sua prática e suas bases sociais evoluem, variando de acordo com os contextos sociais, históricos, geográficos (MILANI, 2009) e, do ponto de vista grupal, conforme Gohn (2004), fortalece o empoderamento organizacional e comunitário, indicando que dá força para as ações coletivas nas comunidades e em ações de desenvolvimento local, por meio das instituições participativas.

O conceito de instituições participativas é utilizado com sentidos e significados distintos na literatura especializada; sendo assim, julgamos conveniente a definição de Avritzer (2008, p. 45-46), para quem “são formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas ”. Neste caso, são definidas três formas pelas quais os atores e associações podem participar do processo de tomadas de decisões: “a primeira é o que denominamos de desenho participativo de baixo para cima, há a livre entrada de qualquer cidadão no processo participativo e as formas

institucionais da participação são constituídas de baixo para cima". Na segunda maneira, "as instituições participativas podem se formar da constituição de uma instituição na qual atores estatais e atores da sociedade civil participam simultaneamente", ocorrendo uma partilha de poder. Esse modelo não incorpora um número irrestrito de atores sociais, é determinado por lei e pressupõe sanções em casos da não instauração do processo participativo. É o processo pelo qual se briga os municípios a instaurarem conselhos, como no caso das áreas de saúde e educação. Pelo terceiro formato de instituição participativa, "ocorre um processo de ratificação pública, ou seja, no qual se estabelece um processo em que os atores da sociedade civil não participam do processo decisório, mas são chamados a referendá-lo publicamente".

Avritzer (2008, p.46) diferencia ainda os três tipos de arranjos participativos a partir de três variáveis: "iniciativa na proposição do desenho, organização da sociedade civil na área em questão e vontade política do governo em implementar a participação". Destes três modelos, a experiência mais conhecida é o Orçamento Participativo, realizado nos municípios, que representa o primeiro modelo; o segundo modelo é representado pelos conselhos de saúde e, no contexto do terceiro modelo, estão os Planos Diretores dos municípios. Um diferencial no funcionamento dos conselhos desses segmentos é a existência de legislações que vinculam o funcionamento dos respectivos conselhos nos municípios como condição para inclusão em políticas públicas, considerando serem áreas genuinamente ativas no processo de articulação do controle social desde o início dos movimentos efetivados na década de 1960, que adquiriram reconhecimento e robustez na trajetória, bem diferente do percurso dos movimentos ligados à defesa de direitos rurais e em favor do desenvolvimento rural, que não caminharam juntos.

Na área rural, os interesses são discutidos em dois conselhos, o CMDRS e o Codeter. "Os desenhos participativos variam de contexto na efetividade da participação" (AVRITZER, 2008, p.61) e têm influência no sucesso das experiências participativas; portanto, a escolha do desenho adequado é variável fundamental para a continuidade da experiência. Os Codeter enquadram-se no segundo modelo: "conselhos de políticas constituem desenhos institucionais de partilha do poder e são constituídos pelo próprio Estado, com representação mista de atores da sociedade civil e atores estatais" (AVRITZER, 2008, p.46). Estes têm função de ratificação, quando a participação é existente em lei, como no caso da Bahia, que instituiu lei no início do processo de implementação da abordagem territorial. Portanto, a continuidade dessa metodologia

dependeu do contexto de cada estado e território e, como não sucedeu o mesmo nos outros estados, não houve continuidade após o Decreto Federal de 2019. Assim, os territórios baianos, conforme lei Estadual, ainda mantêm obrigatoriedade de audiências públicas, que são as plenárias dos Codeter, objetivando bloquear ações entendidas como da "sociedade política anti-participativa" (AVRITZER, 2008, 61).

Há outras definições de participação, como a que a entende como a faculdade dos indivíduos que participam das tomadas de decisões a que são submetidos (UGARTE, 2004) e fundamentada pela noção de democracia política, com a ideia de autogoverno e liberdade positiva. Isso é percebido nas relações entre Estado e sociedade civil em que a participação é uma prática social cimentada em diferentes contextos históricos, conforme Hobbes, tal como citado por Lavalle e Vera (2011), é a força capaz de ancorar um modelo alternativo de democracia.

Como já mencionado, há diversos sentidos para a participação social, com uma extensa fonte de referências que se debruçam sobre a temática desde a década de 1960 e que ficou mais evidente após os anos 1980. A participação social por intermédio de representações de grupos e movimentos sociais de diversos segmentos é referida por Wolkmer (2001) como forma de positivação de direitos que avançou rumo à promoção de uma práxis democrática, descentralizada e participativa, fonte não-estatal de direitos emergentes e autônomos, que não se identificam a legislação dogmática, pois não se trata de direitos estáticos, desatualizados e que não correspondem aos anseios da coletividade, mas são direitos de caráter dinâmico. Com esse foco, grupos diversos se posicionam em relação aos temas que emergem e precisam ser tratados para garantir direitos. O processo de participação ocorre nas diferentes manifestações promovidas por pessoas que desejam mudanças nas suas áreas de interesse, como agricultores familiares no desejo de inserção em políticas de desenvolvimento rural, movimentos sociais, associações e outras experiências participativas.

Lavalle (2020) define participação social como um "tipo de engajamento direto do cidadão, exprimindo suas preferências" (LAVALLE, 2020). De forma organizada pela sociedade civil, a participação social exerce função de controle e definição da ação política. De acordo com Lavalle (2020 p. 01), controle democrático "são formas pelas quais cidadãos, direta ou indiretamente, por intermédio de instituições que fazem parte do arcabouço do Estado, incidem no curso de determinada ação de política pública". O papel exercido pelas instituições confere o meio de participação da sociedade civil no

Estado como exercício da democracia representativa. Dessa forma, o modelo de democracia representativa tem a prerrogativa da participação por escolha de representações, sendo que esta é atribuída à concepção de representação democrática, conforme Miguel (2019), que sublinha a capacidade potencial igual que os cidadãos têm de agir politicamente. No regime democrático de modelo participativo, a democracia representativa, conforme Bobbio, significa que "as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para esta finalidade" (BOBBIO, 2000, p. 56).

Com base na caracterização exposta, o Codeter funciona como espaço de tomada de decisões, pois é formado por uma "estrutura piramidal", como indicado por Miguel (2019), na qual os participantes da base seriam representantes da população rural. Normalmente, quem participa é o cidadão nomeado na comunidade para representá-la, que, geralmente, são os presidentes das associações locais. Os demais não participam diretamente das assembleias, salvo quando há alguma deliberação a ser feita, que impacta nos interesses de um grupo específico (como grupos de mandiocultores, pescadores, indígenas, quilombolas, mulheres ou outros), que comparecem conduzidos por técnicos que estão em processo de acompanhamento de algum projeto desses respectivos grupos ou produtores.

De outra forma, o conceito de participação política, que engloba qualquer forma de engajamento com a esfera política, em sentido mais amplo, conforme Miguel (2019), significa o acesso a locais de tomada final de decisão, isto é, implica a transferência de alguma capacidade decisória efetiva do topo para a base. Para essa construção, Miguel (2019) apresenta a participação política dos sujeitos em escalas, que começa com o ato de votar, passam por tentar angariar votos, contribuir com doações a campanhas ou fazer contato com funcionários públicos e culminam na candidatura às eleições e na ocupação de cargos públicos.

Nessa perspectiva, a participação social pelos mais engajados provoca que estes galguem essa escala, em alguns casos, evoluindo para a participação política e, com isso, de acordo com Miguel (2019), a possibilidade de participação política direta ganha maior importância. Conforme essa visão, isso acontece à medida que os movimentos se aproximam de lideranças que apoiam e compartilham dos mesmos ideais sociais e políticos. Por vezes, os atores envolvidos nos arranjos participativos, conforme Lavalle

(2011), têm nos conselhos um canal de visibilidade e ascensão política. Trata-se de um caminho para a atuação política e, quando se observa esse quesito no Codeter, os atores mais engajados são oriundos de movimentos sociais, partido político ou ocupante de algum assento nas prefeituras, sindicatos e outras organizações políticas e militam em defesa das ações territoriais.

Além desses contextos sobre participação social e participação política, os outros eixos, que serão discutidos adiante, um trata da participação em organizações sociais, com ênfase no estudo do comportamento, no nível das motivações individuais e coletivas, com a finalidade de conhecer os atributos envolvidos nas decisões dos cidadãos para participar dos arranjos de participação social e, tendo em vista as mudanças na forma de pensar sobre as práticas de participação social na gestão pública[8]; o outro eixo está associado à participação social como meio de acompanhamento (*accountability*) das políticas públicas, o que tem levado à criação de novos espaços extraoficiais para debates e deliberações sobre a inserção em políticas públicas.

Os autores participacionistas veem na participação individual uma forma de educação participativa e de modo diferente as reflexões críticas que não dão sustentação a essa dimensão, com o pensamento de que os indivíduos, na maioria, são despreparados para atuar no processo decisório, inferindo que a participação tem mais efetividade na representação por pessoas preparadas e capazes de decidir pelos seus representados. Isso é um ponto de dissenso que leva a questionar quais são os elementos institucionais mais efetivos e características dos atores mais ativos e preparados para a ação cidadã exercida por meio da participação social ou política.

Dentre os participacionistas, Carole Pateman é referência nos estudos sobre participação e teoria democrática, apresentando conclusões a partir de teóricos clássicos para responder qual o lugar da participação numa teoria da democracia moderna e viável. Esta, segundo a autora, é constituída em torno da afirmação central de que os indivíduos e suas instituições não podem ser considerados isoladamente (PATEMAN, 1992, p. 60):

> A existência de instituições representativas a nível nacional não basta para a democracia, pois o máximo de participação de todas as pessoas, a socialização ou treinamento social, precisa ocorrer em outras esferas de modo que as atitudes e qualidades psicológicas necessárias possam se desenvolver (PATEMAN, 1992, p. 61)

[8] Gestão Pública: modo de gestão praticado no seio das instituições públicas de Estado nas suas mais variadas instâncias (FRANÇA FILHO, 2003)

Diante desse pensamento, nota-se que a participação passa por um processo de aprendizado, pelo qual as pessoas precisam ter experiências locais de participação, que seriam nas escolas, nos bairros e no local de trabalho; inclusive, Pateman desenvolve pesquisa sobre democracia industrial, observando a forma de autogestão pelos trabalhadores, o que é entendido como um processo educativo, tanto no aspecto psicológico quanto no de aquisição e prática de habilidades e procedimentos democráticos. Nesta vertente da teoria, a participação refere-se a uma igualdade na tomada de decisão. Assim, para Pateman (1992, p. 62), o modelo participativo pode ser caracterizado como aquele em se exige o *input* máximo (a participação) e onde o *output* inclui não apenas as políticas (decisões), mas também o desenvolvimento das capacidades sociais e políticas de cada indivíduo, de forma que existe um *feedback* do *output* para o *input.* E mostra ainda que, pela teoria da democracia participativa, a experiência da participação de algum modo torna o indivíduo psicologicamente mais bem equipado para participar ainda mais no futuro. Para a autora, os cidadãos que têm a oportunidade dessas experiências de participação fora do núcleo familiar estarão aptos a participar de outras esferas de decisões.

Na prática da abordagem territorial, observa-se que a participação ocorre, prioritariamente, numa linha de frente nos movimentos, associações, colegiados, que são as lideranças e representantes dos grupos, ou seja, geralmente, são as pessoas que estão em mais de uma organização (associações e conselhos, por exemplo). Possivelmente, há aí um *input* de participação em que tanto a informação quanto a busca de soluções de problemas de interesses diversos são motores para a participação, o que possivelmente traz a experiência no trato com conflitos e divergências, ao tempo que se aprende a negociar, conciliar e conquistar apoio, criando autonomia no exercício da participação.

Por outro lado, a autora mostra também que investigações empíricas sobre atitudes e comportamentos políticos, realizadas na maioria dos países ocidentais, revelaram que "a característica mais notável da maior parte dos cidadãos, principalmente os de grupos de condição socioeconômica baixa, é uma falta de interesse generalizada em política e por atividades políticas" (PATEMAN, 1992, p.11). Por esta razão, o estudo sobre participação é complexo. Nas experiências no campo das políticas públicas de desenvolvimento rurais, o público beneficiário é constituído por agricultores familiares, que se ocupam dos serviços de campo e serviços domésticos divididos com a família, que pouco se envolve nas articulações do processo das políticas públicas, deixando a cargo

geralmente dos líderes das associações ou de técnicos e extensionistas. Desse modo, podem até contar com uma representação para defender seus interesses, porém, quando não se tem uma organização local, o representante muitas vezes é um vereador ou extensionista, que nem sempre pode se dedicar às articulações para a consecução de um interesse específico.

Essa falta de envolvimento e de representação mais apropriada aos grupos rurais ocasiona um movimento cíclico nas instituições, associações e, a exemplo dos órgãos colegiados, a recorrência da presença e participação das mesmas pessoas, que desempenham função numa organização por um período e, posteriormente, em outra, voltando novamente ao mesmo cargo após um tempo de carência ou pela alternância com outra liderança, como se vê na composição dos dirigentes do Codeter do TIES-BA, ao longo do tempo. Isso favorece a interpretação de que faltam novos interessados em compor e alternar as lideranças nesses espaços, como deduzido por Pateman (1992), que credita essa ausência à falta de interesse dos cidadãos. Porém, o interesse não é suficiente para se ocupar da representação, pois outros custos estão envolvidos, como tempo, por exemplo.

Além disso, também se pode atribuir a ausência à retração de outros membros pela falta de oportunidade, já que há um grupo menor que executa esse papel, representando os demais. Nesse aspecto, o debate cresce quando excede questões políticas da ação participacionista – como tratado pela maioria das pesquisas consultadas –, e se volta para outros nós a serem desatados no decorrer da cadeia da participação e outros elos que possam fortalecê-la.

Pateman (1992) discute a Teoria da Democracia em diferentes aspectos, a partir de estudos de Berelson, Dahl, Sartori e Eckstein. Do ponto de vista funcionalista de Berelson, “para que a democracia política sobreviva”, deve-se limitar a intensidade do conflito, restringir a taxa de câmbio, manter a estabilidade social e econômica. Nesse sentido, a democracia é mais viável num ambiente de estabilidade, o que não tem sido possível ao longo do desenvolvimento das nações, como é o caso do Brasil, país jovem no processo de democratização, onde incertezas perpassam pelas áreas política, econômica e social. Assim, experiências participacionistas típicas do processo democrático não teriam êxito, mas, tendo em vista o avanço das instituições participativas criadas o funcionalismo não é ratificado no caso da participação em políticas públicas,

pelos Codeter. Isso em função da forma como o processo participativo é conduzido, que de certa forma, contorna o aspecto competitivo pelos recursos.

Ainda de acordo com Pateman (1992), é preciso que haja organização social pluralista, além de consenso básico, o que Boullosa (2013) indicaria ser composto por uma "multiatorialidade" e, assim sendo, previsivelmente haveria dificuldade de consenso. Nesse aspecto, os atores envolvidos, oriundos de instituições diversas na luta de classes e defesa de minorias, como quilombolas e indígenas, do meio rural, encontram dificuldades de penetração no ambiente político, mas, ainda assim, conseguem intervir no planejamento de políticas públicas. Pateman (1992) mostra, a partir de Dahl, que a maioria das pessoas é desinteressada e apática em relação à política; a partir disso, põe em evidência a hipótese de que uma porcentagem relativamente pequena de indivíduos, em qualquer forma de organização social, aproveitará as oportunidades de tomada de decisão. Na visão de Satori (1994), não são apenas as minorias que governam, e sim as elites em competição e, pela visão de Eckstein (1966), ressaltam-se aspectos da vida social coexistentes com a autoridade, que o ser humano tem em outras esferas da vida, mostrando que a estabilidade política não está relacionada ao tempo, mas "à sobrevivência, em função de uma capacidade de ajuste à mudança, da realização de aspirações políticas e de fidelidades", advindas da tomada de decisões na busca de "objetivos compartilhados ou ajustes às condições de mudança".

Essas quatro posições em torno da participação social, aqui brevemente sintetizadas, apontam para a associação relativa a um bem-estar pela falta de conflito e consenso com a estabilidade econômica como fatores relacionados à democracia ativa e estimulam observar se há relação da capacidade da democracia em países com instabilidade econômica, como fica evidente em uma visão utilitarista da participação social e, ainda, a associação com a dificuldade de superar a desigualdade, com predominância de determinada grupo, a elite.

Conforme Pateman (1992), muitos teóricos políticos de orientação empirista pareciam levantar dúvidas sobre a possibilidade de se colocar em prática o conceito de democracia do modo como geralmente é compreendida; de um lado, a defesa da elite no governo e, de outro, o máximo de participação da população, como forma ideal de governar. Com isso, a autora delineia uma relação da participação como conceito de totalitarismo mais do que de democracia. Para explicar, cita Mill, com o argumento que de nada servem o sufrágio universal e a participação no governo nacional se o indivíduo

não foi preparado para essa participação em nível local, pois é neste nível que ele aprende a se autogovernar, onde se cumpre o verdadeiro princípio educativo da participação. Mill expõe que é em nível local que o indivíduo aprende democracia e é somente praticando o governo popular em pequena escala que o povo terá alguma possibilidade de aprender a exercitá-lo em maior escala (PATEMAN, 1992).

Desse modo, Mill, conforme citado por Pateman (1992), expressa preocupação sobre a força da participação quando defende um sistema político de elite. Nesse contexto, confere crédito ao potencial da participação, embora ele não concorde com o apoio à expressão da participação pelos indivíduos em ampla escala, que ocorreria pelas instituições participativas. No seu entendimento, é através das eleições que os indivíduos conseguem exercer controle sobre os líderes.

De outra forma, Bentham, também citado por Pateman (1992), defende a educação "acadêmica" como o meio mais eficaz de assegurar a participação política das classes numerosas (PATEMAN, 1992, p. 45-46). Nesse aspecto, é possível identificar contradições, tendo em vista que a educação acadêmica não aparece em maior grau entre os que se envolvem nos movimentos sociais, por exemplo, o que pode ter interferência à medida que se institucionaliza a participação, já que esta requer compreensão de instrumentos mais complexos, de modo que a própria estrutura organizativa exige maiores entendimentos das normas criadas. Avritzer (2013) corrobora, ao mostrar que a participação ocorre, no que diz respeito à renda e à escolaridade, em patamares próximos à média da população e também numa estratificação, na medida em que passamos dos níveis locais para o nível nacional. Não é a educação que permite mais participação, mas a participação proporciona mais aprendizado.

Gohn (2011) explica que a participação gera diferentes formas de aprendizagem, que se dá no envolvimento em ações coletivas, a exemplo das organizações e movimentos sociais. Inicialmente, de forma prática, quando se aprende a se organizar, se unir; a aprendizagem teórica acontece sobre os conceitos-chave que mobilizam as forças, como a solidariedade. Esta independe da formação acadêmica. A aprendizagem técnica instrumental, que seria o conhecimento sobre o funcionamento dos órgãos governamentais, a burocracia e leis que regulamentam os que estão envolvidos, exigiria um grau mínimo de leitura e interpretação; já a aprendizagem política seria o entendimento sobre os direitos da categoria "quem é quem na hierarquia do poder estatal"; a aprendizagem dos elementos culturais, linguísticos, cognitivos, simbólicos, sociais,

reflexivos e éticos estaria relacionada ao modo de se comunicar, hábitos e comportamentos, práticas e valores, entre outros benefícios que levariam ao "bem estar" e à "construção de um campo ético-político" (GOHN, 2011). Há, nessas características, aprendizado no processo de participação social, mas uma diferença de ação: os conselhos gestores seriam os espaços de aprendizagem e produção de saber, e os conselhos comunitários, indutores do aprendizado para mobilização e pressão da sociedade civil.

A partir do entendimento e da crítica aos clássicos, Pateman propõe uma teoria contemporânea da democracia concentrada na operacionalização do sistema político democrático tomado como um todo, amparando-se nos fatos das atitudes e dos comportamentos políticos. Nesse sentido, democracia vincula-se a um método político ou a uma série de arranjos institucionais em nível nacional, cujo elemento democrático característico do método é a competição entre os líderes (elite) pelos votos do povo em eleições periódicas e livres (PATEMAN, 1992). Para a autora, a forma como a maioria da população pode exercer controle sobre os líderes é por meio de eleições periódicas e livres, de modo que estes reagem para não sofrerem a sanção da perda do mandato, atendendo às reivindicações dos que não pertencem à elite. A autora não se refere à institucionalização da participação como meio e exercício do controle no processo político democrático.

A institucionalização é vista com ressalvas por Pateman (1992), ao sugerir que a teoria democrática não está mais centrada na participação "do povo", na participação do homem comum, nem se considera mais que a principal virtude de um sistema político democrático resida no desenvolvimento das qualidades relevantes e necessárias, do ponto de vista político, no indivíduo comum. Associar-se à participação na abordagem territorial insere positivamente os Codeter como instituições abertas para discussão e decisões, porém, restritivamente, é desenhado num modelo hierarquizado de participação pela representação, o que seria uma limitação à participação popular, de acordo com Pateman (1992), do "homem comum". Poderia caracterizar-se, nesta ótica, como modelo de participação social representado por uma elite, corroborando a crítica de Pateman (1992) segundo a qual, na teoria da democracia contemporânea, "o que importa é a participação da elite minoritária e a não-participação do homem comum, apático, com pouco senso de eficácia política, é vista como a principal salvaguarda contra a instabilidade".

Essa associação à elite, nos Codeter, se refere aos representantes rurais, que são na maioria os presidentes das associações de agricultores familiares. Entretanto, a proposição da abordagem territorial na gestão de políticas públicas pela participação, por meio de uma arquitetura participativa institucional, tem a intenção de corrigir o jogo em que o cidadão não exerça de modo algum o papel de controle social. Nessa experiência, a institucionalização supre a carência das competências de que o cidadão comum necessita para exercer a função reguladora da instabilidade política, que seria a capacidade de negociação e intervenção nos processos das políticas públicas.

3.2. A ideia do método democrático de Schumpeter e a perspectiva da participação nos conselhos territoriais

Diferentemente de Pateman, Schumpeter considera insuficiente a participação popular no processo democrático em situações distintas, seja na escolha dos governos, na gestão pública e na definição de bem-estar, assim como na escolha do que defender como problema público. Conforme o autor, a participação do cidadão no processo democrático depende de seu reconhecimento individual, num grau de racionalidade que, de certa forma, é complexo. Assim, "embora possa surgir ainda algum tipo de vontade comum ou opinião pública do complexo de situações, vontades, influências, ações e reações individuais e coletivas do processo democrático, os resultados não apenas carecem de unidade, mas também de sanção racional" (SCHUMPETER, 2017). Isso quer dizer que, na prática, o cidadão, sendo representante numa instância participativa, como conselheiro ou presidente de uma associação ou outra organização social, pode agir com racionalidade parcial em defesa dos seus interesses, quer sejam da comunidade ou organização a qual representa, o que de alguma forma pode alterar o ânimo dos demais presentes numa determinada situação e causar conflitos em plenárias e assembleias. Sendo assim, conforme Almeida e Tatagiba (2012), as disputas travadas no interior dos conselhos parecem ter dificuldades de extrapolar suas fronteiras e repercutir no ambiente político-societal e político-institucional de forma mais ampla.

Schumpeter (2017) define democracia não como governo do povo, mas como um método político, isto é, certo tipo de arranjo institucional para chegar a uma decisão política (legislativa ou administrativa). "O método democrático é aquele acordo institucional para se chegar a decisões políticas em que os indivíduos adquirem o poder

de decisão através de uma luta competitiva pelos votos da população" (SCHUMPETER, 2017, p. 336).

Conforme Schumpeter (2017), a democracia é incapaz de ser um fim em si mesma, sem relação com as decisões que produzirá em determinadas condições históricas. Sendo assim, trata-se de um ideal absoluto ou um valor último, de modo que a vontade do povo deve prevalecer. O autor não descarta a participação popular, porém, não concorda com a forma original grega de participação direta do povo, nem somente com a participação na escolha de lideranças políticas, já que, conforme expôs, a ideia de democracia como método leva à racionalidade na tomada de decisões, tendo em vista a composição dos arranjos criados para essa finalidade.

Desse modo, se não houver um objetivo claro e ideal definido entre o público que deseja empreender determinada ação social ou política, não se chegaria aos resultados desejados porque, conforme essa premissa, o idealismo participacionista é considerado inseguro à participação popular nos processos políticos. O método democrático tomado pelo modelo de participação social regulamentada pelo Estado, por meio dos conselhos, fica diretamente sob sua própria autoridade, vez que os conselhos são compostos pelo poder público e sociedade civil, mas regulamentado pelo Estado, formando um arranjo institucional cuja metodologia de funcionamento o transforma em agente consultivo e normativo, mas não deliberativo, limitando o poder de intervenção nas políticas públicas e deixando a decisão de implementação das políticas para o Estado.

Como processo, Schumpeter (2017) não identifica somente uma forma de manifestação da democracia pois, para o autor, as democracias estariam compreendidas em uma classe muito mais vasta de categorias políticas, que contém também indivíduos de caráter claramente não democrático. No plano prático, se os projetos de governo forem analisados, nota-se uma proposta democrática que, de acordo com Dagnino (2004), gera uma crise discursiva, indicando uma confluência perversa, ou seja, em ambos, projeto neoliberal e projeto democratizante; assim, os planos são parecidos, mas as ações são distintas. Porém, nos governos gerencial e societal, nem em um e nem no outro se conseguiria eficiência na gestão pela participação social se fossem governar conforme sua proposta pura, como aponta Paula (2005). Diante disso, a forma proposta pelos participacionistas genuinamente não demonstraria eficiência, assim como a proposta dos representacionistas.

Além da democracia direta, há uma riqueza de formas prováveis, através das quais o povo pode participar do governo, influenciar e controlar os que realmente governam (SCHUMPETER, 2017, p. 296). Entretanto, para o autor, quando a vontade do povo contraria ou excede numa medida que, pelo entendimento dos líderes, não é a melhor maneira, estes encontrarão uma forma de tomar outra decisão pelos governados. Nesse ponto, Schumpeter evidencia outra fragilidade no processo democrático representativo quando não permite o dissenso, já que uma característica da democracia moderna é, justamente, conforme Bobbio (1986), "a liberdade - melhor: a liceidade - do dissenso". Se este não for possível de ser manifestado pelo povo, serve o alerta de Schumpeter (2017, p. 299), ao evidenciar o fato de se servir de maneira incondicional à democracia e questionar de que maneira será tecnicamente possível ao povo governar. Por esta razão, segundo o autor, a democracia educa o povo e deixa-o votar livremente, por haver dificuldade em considerar todas as realidades da ação coletiva e da mentalidade pública. Fica clara, pelo ponto de vista do autor, a dificuldade de orquestrar e encontrar uma forma de institucionalizar a participação no processo de gestão política, considerando que sempre grupos menores representarão uma massa maior, sem que os primeiros levem como fim suas preferências

Outra questão pontuada por Schumpeter (2017) é que as pessoas podem desejar outras coisas que não o bem comum, pela razão muito mais fundamental de que, para diferentes indivíduos e grupos, o bem comum provavelmente significará coisas muito diversas. O autor completa afirmando que esse fato, ignorado pelo utilitarista devido à estreiteza de seu ponto-de-vista sobre o mundo dos valores humanos, provocará dificuldades sobre as questões de princípio, que não podem ser reconciliadas por argumentação racional. O bem comum, nesta perspectiva, pode não ser tecnicamente a melhor decisão, portanto, na ideia de um governo participativo, os dois públicos estarão atuando na gestão, os técnicos e o povo.

O autor refere também para que a vontade do cidadão seja um fator político, deve antes existir, ou seja, "o homem teria de saber de maneira definida o que deseja defender" (SCHUMPETER, 2017, p.305). Por isso, o cidadão teria que ter conhecimento e informações sobre as causas sociais com capacidade de interpretar corretamente os fatos que estão ao seu alcance e selecionar criticamente as informações sobre os outros pontos que não estão sob sua atuação para escolher o que defender. Outra observação de Schumpeter (2017) sobre opinião e participação individual é que, em todos os casos em

que as vontades individuais estão muito divididas, muito provavelmente as decisões políticas produzidas não sejam aquilo que o povo deseja de fato. Isso também é defendido por Miguel (2019), que supõe uma tomada de decisão com base na própria experiência e opinião do representante. Olson (1999) também, ao tratar de grupos no processo de participação e decisão, conclui que um grupo menor consegue se organizar melhor e fazer prevalecer seus interesses. Caso isso ocorra em um processo de decisão democrático, não deve ser desconsiderado. Porém, pode ocorrer ainda a ausência de proposta para definir, com a participação popular, nos termos do processo democrático.

Porém, ao observar tais condições, chama atenção para consultas públicas sobre a definição de respostas em situações diferentes, para resultados quantitativos, por número de votos, por exemplo, e respostas qualitativas com base em opiniões Portanto, a participação no processo de decisão terá coesão e representatividade à medida que os sujeitos envolvidos souberem definir o problema público e se reconhecerem nele, entender como podem interferir, sua capacidade de autonomia para iniciativas que desencadeiam um processo participativo na busca de solução para os problemas. Porém, quando o sistema político se posiciona como mediador com autonomia própria, o indivíduo sentirá que não é necessária sua atuação pessoal.

Sendo assim, Schumpeter (2017) conclui que, no curso de decisões frequentemente repetidas, o indivíduo é submetido à influência de experiências favoráveis e desfavoráveis, sofre também a influência de motivos e interesses relativamente simples e sem problemas que, apenas ocasionalmente, dão motivos à agitação. Além disso, infere que o indivíduo se distingue por um senso de realidade, familiaridade e responsabilidade e este campo abriga vontades individuais relativamente definidas. Assim, os aspectos levantados por Schumpeter contribuem para a compreensão da participação individual em ações de decisões coletivas. Mas, os elementos que interferem e dão condições para sua atuação estão relacionados à cultura política e à cidadania.

3.3. Cidadania e Cultura Política na participação social

Outras definições importantes para um estudo de participação são complementares: cidadania, cultura política e a noção de criação de valor, que interferem na atuação do cidadão no processo de participação política. A noção de cultura política

cunhada por Almond e Verba (1963), citados por Baptista (2016), refere-se a um conjunto de orientações e atitudes políticas compartilhadas pelos indivíduos de uma sociedade em relação ao sistema político e aos papéis que assumem enquanto atores políticos, atribuindo importância ao processo de socialização como lugares de definição do comportamento político dos indivíduos e dos grupos e emerge da necessidade de se tentar abarcar as dimensões subjetivas que explicariam tais comportamentos diante do sistema político, sendo que valores, crenças, sentimentos e conhecimentos são apontados como elementos motivadores e norteadores das orientações e das atitudes políticas.

Ainda conforme o autor, ancorado em Almond e Verba (1963), a cultura política de participação agregada às instituições democráticas possibilitaria o máximo de estabilidade para o regime democrático e seu pleno desenvolvimento. Carvalho (1996), também baseado em Almond e Verba (1965, cap. 1), desenvolve estudo na mesma direção, articulado ao conceito de cultura participativa. Esta acrescentaria uma percepção do processo decisório em si e a visão do indivíduo como membro ativo do sistema. Na abordagem territorial, a experiência do TIES/BA mostra que a cultura política e participativa é percebida nas relações dos atores, porém com afinidade mais clara de orientação política entre os membros ativos, que atuam por mais tempo (média de oito anos), que são também participantes de sindicatos e movimentos sociais, com visível senso de compromisso entre os pares e, respectivamente, em relação às pautas do território, porém, já não tão clara sobre a cultura participativa em relação a outros atores que não integram a mesma orientação política. Essa relação se aplica tanto aos cidadãos da sociedade civil quanto entre estes e os agentes que representam o poder público.

Conforme Carvalho (1996), cidadão ativo é o participante a partir de uma cidadania conquistada de baixo para cima, isto é, marcada pela luta por direitos civis e políticos e de modo inverso, a cidadania de cima para baixo, quando o Estado mantém a iniciativa da mudança e é incorporada aos poucos à vida dos cidadãos à medida que se abre o espectro de direitos. Nessas duas perspectivas, tem-se todo o esforço dos movimentos que culminaram com o apelo à Constituição de 1988 e, por último, como os movimentos têm reivindicado do Estado o processo de participação institucionalizada, por meio dos canais criados a partir do referendado pela Carta Magna constitucional de 1988. As duas possibilidades ajudam a construir um processo hierarquizado de participação social, ora de baixo para cima, ora de cima para baixo. E, como já

mencionado, nem que o processo de participação de baixo para cima culmine com a participação política.

A complexidade da relação Estado e sociedade se confirma por diferentes perspectivas, por isso, a proposta de Kirsty Strokosch e Stephen P. Osborne (2019), pesquisadores do *Centre for Service Excellence* (CenSE), da University of Edinburgh Business School, localizada em Edinburgh (Reino Unido), despertou o interesse no trabalho "Se a participação do cidadão é tão importante, por que não foi alcançada?", no qual apresentam contribuições sobre participação ao apontarem que, desde a década de 1960, a conceitualização da participação evoluiu, predominantemente, sob cinco conceitos relativos à reforma de serviços: Nova Administração Pública (NPA), Nova Gestão Pública (NPM), Valor Público (PV), Novo Serviço Público (NPS) e Nova Governança Pública (NPG).

Conforme os autores (STROKOSCH e OSBORNE (2019), na narrativa PV, a participação é um construto central, implicando a interação política através de redes de deliberação entre eleitos, funcionários do governo nomeados e principais partes interessadas da sociedade civil. O NPS adota forte postura normativa, exigindo cidadania ativa como caminho para coesão e inclusão da sociedade (DENHARDT e DENHARDT, 2015 citado por STROKOSCH e OSBORNE, 2019). O NPM traz a ideia de consumidores interessados e se expande para uma visão compartilhada de "interesse público", de forma que o papel do governo também é alterado, isto é, "servir ao invés de orientar", e os gerentes públicos são posicionados como "líderes transformadores" que negociam para possibilitar e facilitar a participação (DENHARDT e DENHARDT, 2015, citado por STROKOSCH e OSBORNE (2019). Na narrativa NPG, a "governança colaborativa", novas estruturas e espaços de influência são descritos como a crescente participação de uma pluralidade de atores (SORENSEN e TORFING, 2018). Neste caso, os usuários de serviços são re-conceituados como co-produtores, trabalhando de forma horizontal, interativa e cooperativa, relacionando-se com os prestadores de serviços públicos, principalmente durante a prestação do serviço (MEIJER, 2016 citado por STROKOSCH e OSBORNE, 2019).

Embora apresentadas de forma persuasiva, para Strokosch e Osborne (2019), a participação e a associação de seus benefícios não foram totalmente traduzidas na prática (ROBERTS, 2004). Uma das questões levantadas pelos autores é que a principal razão para isso é a falha na conceitualização da participação, pois falta articular sua natureza

multidimensional, seu lócus e seu impacto na criação de valor. Para Strokosch e Osborne (2019), apesar de aparecer em todas as narrativas, a participação, na prática, continuou a ser considerada periférica na produção de serviços públicos. A despeito disso, há de se considerar que não há generalização quando se pensa nas organizações sociais, conforme Gohn (2011 p. 354). A partir dos anos 1990, há organizações associativistas envolvidas nos serviços públicos com perfil diferente das antigas organizações dos anos 1980, que tinham fortes características reivindicativas, participativas e militantes. Isso indica mudança para um novo perfil, um tipo de entidade mais voltada para a prestação de serviços, atuando de acordo com projetos, conforme planejamentos estratégicos, buscando parcerias com o Estado e empresas da sociedade civil.

Enquanto Gohn (2011) apresenta uma visão otimista sobre a atual ação das organizações da sociedade civil no processo de gestão pública, Strokosch e Osborne (2019) enumeram quatro razões que consideram incipientes nesse processo: primeiro, os processos participativos são anexados à produção de serviços e controlados por entidades públicas; segundo, o pedido de maior participação foi enquadrado posteriormente como polêmica, mas com evidência limitada de eficácia; terceiro, mudanças estruturais, como descentralização, processos e redes deliberativas não conseguiram incorporar participação, que continua a ser vista como adição ou alternativa aos modelos convencionais. E, por último, as assimetrias de poder que, pela diferenciação dos papéis dos gestores públicos, partes interessadas e usuários de serviços, jogam com poder geralmente sendo retidos e exercidos pelos dois primeiros (ANSELL e GASH, 2007).

Dentre as sugestões apresentadas na pesquisa de Strokosch e Osborne (2019), destaca-se a necessidade de mudança cultural, particularmente no que se refere às relações de poder tradicionais e a compreensão de como e por quem os serviços públicos são projetados e entregues. A experiência do usuário do serviço é componente central do gerenciamento eficaz de serviços e, portanto, a criação de valor.

O conceito de criação de valor no contexto da gestão pública, conforme Osborne citado em Strokosch e Osborne (2019), tem como base cinco elementos: 1. o impacto dos serviços mediante a satisfação dos usuários do serviço e seu bem-estar; 2. os resultados dos serviços públicos; 3. o efeito de serviços públicos na experiência de vida de cidadãos; 4. a capacidade dos serviços públicos de criar autonomia dos cidadãos para o futuro; e 5. a contribuição dos serviços públicos para a criação de valor em nível social.

Podemos associar esses elementos à política territorial em relação à satisfação e atuação do CODETER, às políticas implementadas, à articulação de parcerias e ao desenvolvimento de projetos entre o público. De maneira geral, no Brasil, a descentralização do poder local foi estimulada, mas o valor em relação ao serviço público não é totalmente definido. A Constituição Federal cita princípios como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (PEC 19/1988). Mais recentemente, houve a proposta de reforma administrativa, pela PEC 32/2020, que cita outros princípios além de legalidade, impessoalidade, imparcialidade, moralidade, publicidade e eficiência, prevendo também transparência, inovação, responsabilidade, unidade, coordenação, boa governança pública e subsidiariedade. Então, os valores percebidos nos serviços dos agentes públicos federal, estadual e municipal devem estar associados aos princípios já estabelecidos. Sendo assim, no território, o engajamento de técnicos de ATER, ADT – Agente de Desenvolvimento Territorial – e outros atores do serviço público, pautados nesses princípios na condução e assessoramento das ações territoriais, produziriam os valores percebidos pelos demais atores envolvidos, de modo que convivam de forma pacífica e produzam respostas positivas na participação social.

Entretanto, no entendimento de Strokosch e Osborne (2019), as reformas gerencialistas do serviço público falharam. Gohn (2011) acredita que, apesar dos conselhos fazerem parte da gestão descentralizada e participativa, ainda têm tido caráter apenas consultivo, "restringindo suas ações ao campo da opinião, da consulta e do aconselhamento, sem poder de decisão ou deliberação". Nos casos de locais em que há falta de tradição organizativa e associativa, os conselhos cumprem apenas uma formalidade legal e, muitas vezes, constituem-se apenas como "[...] um instrumento a mais nas mãos do prefeito e das elites, que falam em nome da comunidade", e "os direitos transformam-se em benefícios concedidos" (GOHN, 2011). Para Avritzer (2013, p.37), apesar da ampla disseminação das formas de participação social pelos conselhos no Brasil, ainda persistem dúvidas sobre a capacidade desses processos de efetivamente influenciar as decisões e ações governamentais. E, não somente interferência no governo, mas, efetivamente, resultar em melhorias na gestão das políticas públicas e na qualidade de vida e acesso a bens e serviços públicos por parte dos cidadãos. Avritzer (2013, p.37) destaca ainda outra preocupação de que, embora as decisões de conselhos e conferências tenham efeito em algumas pautas na agenda do governo federal, há ainda distanciamento

entre as discussões e deliberações dos espaços de participação e a atividade governamental.

A participação pode ser articulada tanto como meio e fim da criação de valor, portanto, o papel do cidadão é também de criador de valor. Desse modo, a reconceituação da participação apresentada tem implicações importantes para a gestão pública. Os burocratas de rua e agentes do serviço público precisam de capacidade não somente técnica, mas de se envolver e entender as necessidades dos usuários do serviço, bem como as habilidades para dirimir conflitos, criar bem-estar e envolvimento, a fim de propiciar experiências e autonomia, facilitando a criação de valor dos serviços públicos oriundos de políticas públicas. Os resultados devem ser analisados pois, conforme Avritzer (2013), "as experiências dos conselhos vão depender do contexto da participação" que, em cada situação, tem suas particularidades e, conforme orientado por Strokosch e Osborne (2019), cultura política, cidadania e criação de valor interferem nessa percepção. Portanto, a experiência do Reino Unido associada à abordagem territorial no TIES-BA é próxima à narrativa NPG – Governança Colaborativa, pois a pluralidade de atores é uma característica dos conselhos. Ademais, todas as experiências de participação social devem ser compreendidas e analisadas.

3.4. Outra perspectiva: Teoria dos Incentivos Mútuos e cadeia da participação social

Simmons e Birchall (2005) apresentam estudo sobre o que motiva usuários do serviço público a participarem, em termos de incentivos e atitudes. Os autores defendem que isso ocorre por meio de uma "estrutura sistematizada para entender por que algumas pessoas se envolvem enquanto outras não e contribuir para debates em andamento sobre como a participação pode ser fortalecida". Por incentivos e atitudes, conforme os autores, entendem-se os mecanismos psicológicos "internos" que explicam por que alguns participantes em potencial tomam a decisão de participar enquanto outros não o fazem. Para os autores, explicações restritas à escolha racional preveem excessiva abstenção e são melhores para explicar por que os indivíduos não participam ao invés de por que eles o fazem. Esse aspecto é observado nos estudos de políticas públicas que delimitam a análise na insuficiência de resultados pela falta de participação nos instrumentos institucionais mais observados, como conferências e conselhos.

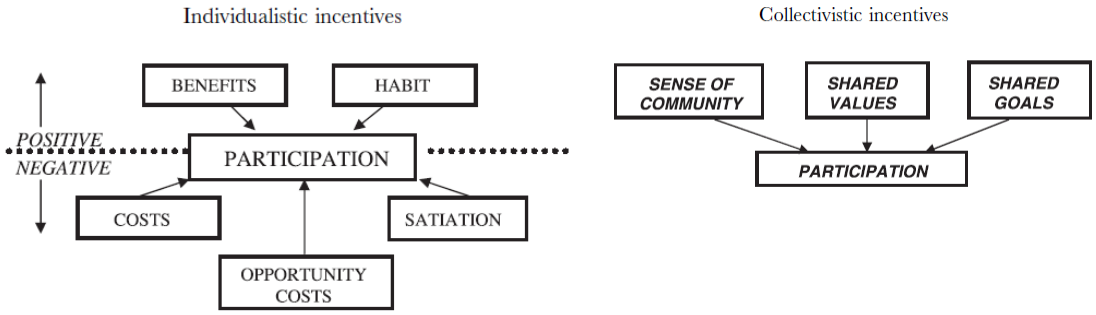
Os autores sugerem considerar uma gama mais ampla de incentivos, pela qual se pode melhor observar se o indivíduo “pensa coletivamente e não individualmente”. Simmons e Birchall (2005) basearam-se em estudos anteriores que abordaram as escolhas racionais e os incentivos, incluindo combinações fundadas em explicações sociopsicológicas e de escolha racional, com incentivos seletivos. Nessa perspectiva foram apresentados fatores como incentivos coletivos, incentivos expressivos, altruísmo e normas sociais, que são modelos de estrutura de escolha racional. Entretanto, os autores propuseram considerar outros conceitos e, a partir daí, desenvolveram a Teoria dos Incentivos Mútuos para participação (MIT).

Simmons e Birchall (2005) combinam duas teorias, sendo uma individualista e uma coletivista. No primeiro caso, assume-se que as pessoas são motivadas por recompensas individuais, punições e se fornece um conjunto de generalizações sobre como interagem. No segundo, assume-se que a participação pode ser desenvolvida por objetivos compartilhados, necessidades e valores mútuos, que fazem com que as pessoas sintam vontade de participar pelo senso de comunidade e identificação, demonstrando preocupação com quem vive no mesmo local. Os autores concluem que, quanto mais uma dessas três variáveis estiver presente, provavelmente as pessoas participarão mais. É importante essa análise porque a participação institucionalizada criou uma hierarquia na representação, o que provocou o distanciamento do ator local com os tomadores de decisões. Isso fragiliza a representação, pois já não se identifica com atores que realmente reconhecem o problema público e são representados.

Na abordagem territorial, se tratando da participação no Codeter, as duas teorias são percebidas no desenho da participação social. Primeiro, todo o processo é normatizado, de modo que a recompensa pela participação está correspondida em situações como na autorização para participar de projetos e continuidade de atuação ou exclusão da gestão em consequência de frequências ou ausências recorrentes. De outra forma, de acordo com a segunda teoria, no TIES-BA, dentre os grupos, as pessoas que participam demonstram reconhecimento da importância do Codeter, sendo este um ponto comum que os leva a prosseguir nas ações do colegiado.

Os incentivos individuais e coletivos desenvolvidos por Simmons e Birchall (2005) são apresentados na Figura 1. Os indivíduos passam de um foco individual, ao considerarem os custos e benefícios da participação, para um foco mais amplo, vez que tendem a se envolver mais e desenvolver o senso de comunidade.

Figura 1: Incentivos individuais e coletivos da participação social.



Fonte: Simmons e Birchall (2005).

De acordo com a figura 1, na maioria dos casos, os custos diretos não parecem fornecer uma barreira significativa à participação, que aumenta à medida que o indivíduo consegue resolver seus problemas. Para o autor, os benefícios podem ser subdivididos em externos (materiais/tangíveis) e internos (afetivos/expressivos), nesta ordem, sendo os internos mais importantes. Os resultados do trabalho mostram que a participação leva a um consequente bem-estar e "faz com que os ativistas se sintam bem consigo mesmos e, assim, os benefícios superam os custos e torna a participação mais provável" (SIMMONS e BIRCHALL, 2005, p. 267). Os autores argumentam ainda que a influência de incentivos individualistas é colocada em dúvida por constatar que a participação acontece para a maioria sem nenhum benefício, ou seja, pode ser que incentivos coletivos superem os individualistas, indicando que a busca de benefícios individuais é frequentemente secundária a um conjunto mais amplo de preocupações. Os participantes têm um forte senso de comunidade, objetivos compartilhados e, em menor grau, valores compartilhados. A observação junto ao Codeter mostra que essa percepção é recorrente no grupo de "veteranos" e, para os membros que atuam desde a fundação, isso é ampliado.

Outra dimensão verificada por Simmons e Birchall (2005) é a das diferenças entre participantes e não participantes, o que causa efeito na participação. Quando analisaram incentivos coletivos por diferentes períodos de tempo, descobriram que as motivações foram fortalecidas progressivamente e o compromisso com o grupo se desenvolveu. Conforme Simmons e Birchall (2005), as pessoas tendem a ser muito mais positivas em relação aos serviços locais do que são sobre os serviços administrados nacionalmente; desse modo, inferem que as pessoas se identificam mais prontamente com os dilemas e contribuições dos serviços públicos em uma escala mais próxima, são mais propensas a

servir quando podem ter uma opinião sobre como os serviços operam e estão mais dispostas a se sentirem positivas em relação à sua localidade. Em visitas às comunidades, realizadas durante a pesquisa, os diálogos mostram que a relação de vizinhança e parceria se mantém pelo senso de pertencimento à sua comunidade rural, num núcleo territorial restrito.

Com o desenvolvimento dos estudos a partir da Teoria de Incentivos Mútuos, os autores criaram um modelo geral, denominado "cadeia de participação" não sequencial, com vários níveis ou elos da cadeia, pelo qual enfatizam a importância de os elementos serem efetivamente conectados. Tais elos constituem as motivações, os recursos, a mobilização e a dinâmica da participação. Além das motivações discutidas na Teoria dos Incentivos Mútuos, Simmons e Birchall (2005) consideram os recursos e as capacidades dos usuários do serviço público, tendo identificado que o tempo tendeu a ser uma barreira, e as competências, educação, experiência e treinamento tornaram os participantes mais propensos, assim como a confiança nos serviços e na capacidade individual teve forte correlação com a participação. Habilidades e confiança foram muito importantes, tanto no início quanto no suporte a níveis mais altos de participação (SIMMONS e BIRCHALL, 2009). No TIES-BA, foram identificados os fatores tempo, em relação à ausência nas tarefas agrícolas pois, a depender do momento de uma reunião, por exemplo, perde-se um dia de plantio, com mais prejuízo caso tenha chovido, a dificuldade para substituição no trato de animais e a dificuldade de deslocamento, o que também tem custo.

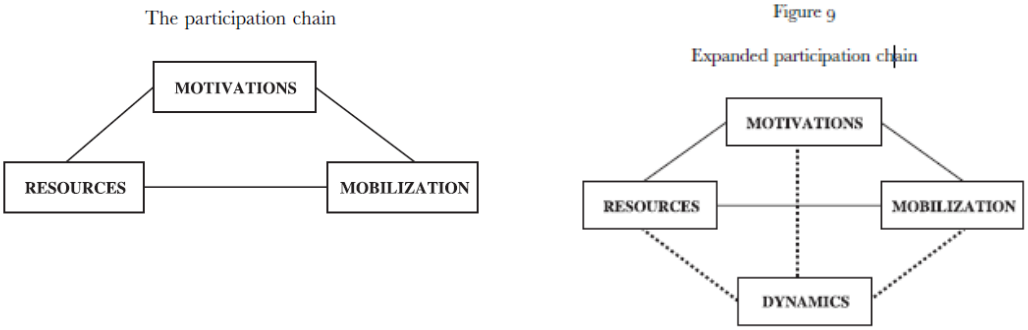
Na análise sobre a mobilização dos participantes, Simmons e Birchall (2009) encontraram alguns atores que se envolveram mais com questões catalisadoras, o que inclui relações negativas com as autoridades, um sentimento de relativa privação e desejo de mudança. Isso também foi verificado em Nogueira (2011), ao atribuir a participação social induzida pelo propósito de oposição aos governos. Noutro quesito, os autores relatam que avaliações positivas das oportunidades de participação, em termos de atratividade, pontualidade, relevância e eficácia esperada, pareciam ser importantes para a mobilização. A forma de comunicação com a comunidade é relevante de duas formas: no recrutamento ativo, quando o sujeito é convidado pessoalmente, e no recrutamento passivo, quando o sujeito toma conhecimento por avisos. O primeiro é mais eficiente, entretanto, a análise qualitativa sugere que a conexão dos indivíduos agentes de recrutamento em suas próprias redes sociais pode influenciar a probabilidade de confirmação. Em suma, não importa apenas que as pessoas obtenham solicitação para

participar, “importa quem faz o convite” (SIMMONS e BIRCHALL, 2005, p. 273). Esse ponto foi confirmado e evidenciado na reunião de avaliação de um dos projetos implementados no TIES-BA, o PRODETER-PAT da Mandiocultura, quando foi ressaltada, por alguns participantes, a percepção do comprometimento e capacidade de agregar mais pessoas que três técnicas tiveram na condução do projeto.

Outro recurso analisado pelos autores consultados refere-se à dinâmica entre quem oferta o serviço e o usuário. Para que o vínculo dinâmico seja fortalecido, é necessário que os fornecedores entendam e comuniquem suas próprias motivações, a fim de gerenciar as expectativas dos participantes, delimitando o escopo de iniciativas e oportunidades, fornecendo *feedback* apropriado aos participantes e reconhecendo os efeitos do poder e outros desequilíbrios de recursos (SIMMONS e BIRCHALL, 2005). Todos os recursos formam os elos da cadeia e, para que a efetividade da participação seja fortalecida, é preciso que esses elos estejam devidamente conectados.

.

Figura 2: Cadeia da Participação.



Fonte: Simmons e Birchall (2005).

A aplicação dessa teoria foi encontrada somente em dois trabalhos, com referências bibliográficas comuns, um na Lituânia e outro em Viçosa-MG, sendo que, no Brasil, não se localizou outro trabalho similar. Na Lituânia, o estudo, realizado por Tijūnaitienė *et al* (2008), verificou que o país onde os princípios da administração pública são aplicados com sucesso tem na estrutura dos elementos de políticas públicas, espaços de participação em que o cidadão está intimamente relacionado com a política (TIJŪNAITIENĖ *et al*, 2008, p.66).

O trabalho de Simmons e Birchal (2005) diz respeito apenas às pessoas que participam em várias atividades, o que é facilmente observado em nível local, não tendo

sido incluídos o comportamento e os motivos dos que não participam, de modo que foram analisados os habitantes mais ativos e suas atitudes em relação a determinado assunto.

Para entender o contexto da participação, os autores diferenciam participação e motivação, sendo que a participação é vista como o ato dos membros da sociedade como parte da tomada de decisões. Motivação é entendida como a determinação da atividade ou estímulo para agir, sendo um conceito que pode incluir qualquer coisa e fenômenos que podem determinar e motivar a atividade. Isso significa que a motivação é o sistema de comportamento (atividade, ações) causado por vários motivos (KASIULIS citado por TIJŪNAITIENĖ *et al*, 2008. Portanto, o cidadão precisa de estímulos para agir e, segundo os autores, o potencial de participação "latente" é característico para a maioria dos cidadãos. Embora o interesse próprio seja um importante fator motivador, não é o único, pois interesses são da ordem de grupos diferentes. Assim, para os autores, a motivação da participação pode servir de base para criar segmentos concretos para a ativação de modelos que podem ser aplicados com sucesso, identificando as áreas de participação do cidadão.

No estudo sobre as teorias da participação, Gohn (2019), a partir de Stassen, também apresenta fatores motivacionais da moral que interferem na participação popular na sociedade civil, concluindo que

> há participação quando há um sentimento de valorização dos indivíduos, que são considerados necessários para alguém, quando eles percebem sua própria contribuição, e que têm lugar na sociedade, que são úteis e valorizados. Para tal, eles necessitam de um meio ambiente consistente do ponto de vista de relacionamentos, contatos e laços sociais. (STASSEN, 1999 *apud* GOHN, 2019)

Tanto em Simmons (2005) quanto em Gohn (2019) a demonstração de autoconfiança, a valorização de si pelo outro, são fatores que interferem na participação. Estes pontos são propulsores de uma capacidade do indivíduo se apresentar, intervir e criar seu próprio espaço no coletivo.

Tijūnaitienė *et al* (2008) atribuem os resultados alcançados pela motivação para a participação dos cidadãos em organizações na sociedade civil a motivos coletivos. Neste sentido, os autores, baseados em estudos de Roberts (2004), inferem que participação e benefícios associados não foram totalmente traduzidos na prática, portanto, as conclusões do estudo mostram que motivos coletivos não são influenciados por todas as características sociodemográficas: motivos separados são influenciados de maneira diferente.

Estudo na mesma linha, aplicado no Brasil por Sabioni *et al* (2018), trata das motivações para a participação cidadã resultantes da interação entre as atitudes pessoais em relação a uma ação específica e a persuasão externa. Com base em pesquisas que estudam razões e objetivos que motivam para uma ação, os autores evocam conceito de motivação intrínseca e extrínseca. A primeira está sujeita a atitudes pessoais advindas de avaliações hedônicas, isto é, quando se analisa se o ato é agradável e pessoalmente satisfatório, se reflete uma conexão direta entre o ato realizado e as características ou qualidades pessoais do indivíduo. Já a decisão comportamental induzida pela motivação extrínseca ocorre pela visibilidade e retorno que a ação concederá ao indivíduo. Conforme os autores, essas duas concepções são observadas em várias áreas: no trabalho, no voluntariado, no serviço público e na participação política ou cidadã. De todas essas áreas, a participação cidadã é vista como o processo de ação dos membros da sociedade na tomada de decisões de interesse público e a motivação é entendida como o que determina essa atividade ou estímulo para agir (TIJŪNAITIENĖ 2009 *et al* citado por SABIONI, 2018).

Os resultados dos estudos de Sabioni *et al* (2018) sobre motivações para participação cidadã mostram que não há convergência de constatações após verificações em diferentes segmentos. Eles notam que

> Vertentes da ciência política, por exemplo, consideram que estados psicológicos de engajamento são aspectos motivadores para a participação na forma cívica voluntária (...) o interesse político geral é um antecedente motivacional cognitivo à participação (NEBLO, ESTERLING, KENNEDY et al., 2010; HAFER e RAN, 2016). Estudos contrários sugerem que a participação cidadã pode ser motivada pela desconfiança no governo (JOHN, FIELDHOUSE e LIU, 2011). Lilleker e Koc-Michalska, (2016) consideram que os atos convencionais de participação política podem ser impulsionados, principalmente, por motivações intrínsecas (...) em que os participantes sentem que podem ter influência sobre os tomadores de decisão. Já os atos de participação não convencionais, realizados pela internet, principalmente por mídias sociais, são estimulados por necessidades de emitir opiniões confirmatórias ou discriminatórias frente às decisões dos governantes. Motivos extrínsecos de interesses próprios como benefícios educacionais e formação cidadã podem estimular a participação. Isso inclui a educação relacionada com a cidadania democrática, que possibilita o acesso à informação sobre problemas sociais e à aprendizagem de como se tornar um cidadão ativista melhor... Devido ao fato de os cidadãos demonstrarem motivações complexas e inconsistentes, não é possível estabelecer uma teoria ou conceito único que explique a motivação à participação (BLAKELEY e EVANS, 2009; HAFER e RAN, 2016). No entanto, existe o duradouro problema de conduzir as pessoas à participação [...] há elevado grau de confusão e discordância sobre o que funciona e por que (SIMMONS e BIRCHALL, 2005). Por outro lado, Tijūnaitienė et al (2008) afirmam que a motivação para participar pode servir de base à criação concreta de segmentos de propostas para os modelos que ativam essa motivação, que poderão ser aplicados com sucesso após serem identificadas as áreas de engajamento cidadão ... Já que o problema da falta de

> ação não se restringe àqueles indivíduos não conscientes, muitas outras pessoas que apoiam os valores da participação também tendem a permanecer inativas (SIMMONS e BIRCHALL, 2005). Por isso, é importante compreender o que leva algumas pessoas a atuarem ativamente no exercício do controle social em seus municípios, na busca por uma administração pública mais eficiente na aplicação dos recursos em prol da sociedade (...) (SABIONI et al, 2018, p. 85-86).

O trabalho citado apresentou elementos que auxiliam a dimensionar a participação social no TIES-BA pois, na forma como os colegiados territoriais funcionam, a compreensão de quais motivações animam os atores que ali participam, seja por estados psicológicos de engajamento, interesse político, sentimento de capacidade para influenciar os tomadores de decisões ou, de forma mais intrínseca, pela necessidade de emitir opiniões relacionadas às decisões dos governantes, pelos benefícios educacionais e aprendizagem com interesse na formação cidadã ou ainda somente pelo motivo da desconfiança no governo, espera-se inibir ações oportunistas. De forma diferente, Sabioni *et al* (2018) apresentaram resultados que levam à avaliação da ausência de atores nos espaços participativos, questionando o que leva ao não comparecimento dos cidadãos no processo de participação. Porém, nos resultados, não se considerou a arquitetura da participação e a relação que teria com os elementos motivacionais apresentados. Foi indicado que o estímulo à participação emerge do valor concedido ao exercício do controle social, advindo da racionalidade substantiva associada à racionalidade instrumental, apresentadas como meio de garantir a eficiência e a eficácia da atuação comunitária dos cidadãos (SABIONE *et al*, 2018).

A racionalidade substantiva refere-se ao que é natural do ser humano, sendo a autorrealização um de seus atributos em resposta à satisfação social, suprindo necessidade de interação em grupo. Por outro lado, a racionalidade instrumental, com base em Weber, indica que as ações das pessoas seriam fomentadas, primeiramente, por incentivos econômicos, motivos utilitaristas, pelo alcance de maior ganho financeiro e de poder (SABIONE, 2018). Com base na experiência de observação do TIES-BA, as duas racionalidades se intercalam, ora manifesta-se uma, ora outra, nas relações da participação na gestão das políticas territoriais. Atores participam na busca de recursos para projetos e outros fins de operacionalização da política e outros pela militância e apoio ao projeto de governo que propôs e implantou a política. A relação do cidadão com a política pública no Codeter é percebida quando se verifica que os atores envolvidos com algum programa da política pública são os que participam com mais frequência, o que

pode ser constatado nas listas de presença, nas quais se verifica maior número de pessoas quando as pautas trazem propostas de apresentação de projetos e serviços a serem ofertados para os agricultores ou consta apresentação de resultados, sendo que, neste último caso, os beneficiários são conduzidos a se fazerem presentes pelos técnicos que os acompanham. Na arquitetura da participação social relativa ao desenvolvimento territorial, os níveis do modelo de gestão participativa permitem ação de uma diversidade de atores, o que possivelmente interfere nas condições motivacionais.

Os trabalhos de Simmons e Birchall (2005) e Tijūnaitienė *et al* (2009) trazem contribuições que darão base para o diálogo sobre participação numa perspectiva comportamental não explorada pelos estudos anteriores, que diz respeito ao foco nas questões sumariamente políticas e estruturais no âmbito da gestão social. Desse modo, compreender a participação com base na Teoria dos Incentivos Mútuos, identificar os elos de uma cadeia de participação no Extremo Sul da Bahia e conhecer as diversas motivações das pessoas pode servir de base para reconhecer elementos para a ativação de modelos que podem ser aplicados para melhorar a participação cidadã, a fim de gerar resultados efetivos na vida das comunidades. Entendemos que pode contribuir também para compreender as relações e motivações dos grupos que participam das ações territoriais no âmbito do Colegiado Territorial Extremo Sul.

3.5. Participação social institucionalizada: breve histórico e premissas no Brasil

Um histórico da participação social no Brasil deve fazer referência à forma como os movimentos sociais e as organizações associativas tiveram influência no processo de democracia no país. Conforme Dagnino (1994), os cidadãos tinham a noção de que suas necessidades não seriam contempladas somente pela participação nas eleições e suas reivindicações dependiam da luta pela existência de mecanismos participativos na gestão do Estado.

Nesse aspecto, a Constituição Federal sempre normatizou a participação dos cidadãos na vida pública, mas de maneira restrita; somente a Constituição de 1934 teve uma linha mais democrática em relação às anteriores. Na primeira, de 1924, D. Pedro impôs um projeto próprio de governo imperialista. Neste caso, a participação seria pelo direito ao voto, mas era concedido somente aos homens livres e ricos, o que durou por 65 anos. A segunda Constituição, em 1891, no Brasil República, promulgada após a abolição

da escravatura, teve o primeiro indício de participação social, com a nomeação de uma comissão de cinco pessoas para apresentar um projeto a ser examinado pela futura Assembleia Constituinte (Agência Senado, 2022).

Foi criado o sufrágio com menos restrições, mas impedindo ainda o voto às mulheres, aos mendigos e analfabetos, de modo que não se tinha total liberdade de atuar na escolha dos governantes. A terceira, de 1934, período da Segunda República, getulista, traz o voto obrigatório e secreto a partir dos 18 anos, permitindo o voto de mulheres, garantias trabalhistas e sociais, mas ainda com a proibição do voto pelos mendigos e analfabetos.

Na quarta versão, a constituição de 1937 trouxe retração das liberdades em relação à Constituição anterior, com a diminuição da liberdade partidária, de imprensa e a dissolução do Congresso, o que levou à reação popular e das Forças Armadas, resultando na deposição de Vargas. Na quinta constituição, de 1946, houve a retomada da proposta democrática, permitindo a pluralidade partidária, direito de greve e livre associação sindical. Em 1963 houve consulta popular e, por meio de plebiscito, foi restaurado o regime presidencialista. Na sexta edição, a Constituição de 1967, do regime militar, em meio ao contexto do autoritarismo, retomou a censura dos meios de comunicação, teatro e cinema e suspendeu qualquer reunião de cunho político. (BRASIL, 2022).

Diante de tantas restrições, a sétima Constituição, de 1988, foi denominada Constituição Cidadã, após o término do regime militar, por retomar o processo de democratização do país. Nesse processo de reivindicações pela democratização e participação na vida pública, a resistência contra a ditadura militar a partir dos anos de 1960 até os anos de 1980 acontecia pelas manifestações e reinvindicações por melhoras nos serviços do Estado, principalmente para educação, saúde e infraestrutura urbana, de modo que ganharam força e foram criados os primeiros modelos institucionais de participação social, que são os conselhos, especificamente os da saúde e de assistência social.

As diversas manifestações que culminaram na formação de organizações participativas institucionalizadas datam dos anos de 1930, a partir dos movimentos sociais que reivindicavam melhorias, mais expressivamente na saúde (LAVALLE; ALMEIDA, 2020) e por direitos sociais, que se intensificaram na década de 1960 por mobilizações diversas lideradas pelos movimentos universitários e setoriais que se espalharam na

cidade e no campo. Nesse aspecto, durante os processos de mudanças, a atuação de atores sociais militantes foi ativa para demonstrar as insatisfações.

Na década de 1960, por ocasião do golpe civil-militar de 1964, a participação popular se manifestou tanto no apoio ao movimento pró-golpe, a exemplo, das Marchas da Família com Deus pela Liberdade, quanto por outros movimentos críticos ao golpe com apoio da Igreja Católica, por meio da Teologia da Libertação, que tinha ação nas Comunidades Eclesiais de Base. Com isso, marcada por tensões, a atuação de movimentos sociais vinha crescendo com reivindicações por direitos civis e políticos, questões agrárias pelos sem-terra, organizações estudantis, trabalhadores e de donas de casa, conforme relato sobre esse período:

> em 1979 acontece o congresso de refundação da União Nacional dos Estudantes (UNE) e no início dos anos 1980 nascem a Central Única dos Trabalhadores (CUT) e o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST), dando origem a período de ascensão das lutas populares no Brasil. Ao longo dos anos 1980, quando novos movimentos populares e segmentos da classe média organizaram-se. (IPEA, 2009, p. 800)

Na década de 1970, houveram outros movimentos relevantes assinalados por Avritzer (2009), como o crescimento das associações civis e criação de espaços de participação, que também marcaram esse período. Após o fim da ditadura, surgiram diversos movimentos por identidade como dos atingidos por barragens, sem teto, entre outros, que cresceram e, sobretudo, desejam participar efetivamente na construção de projetos para uma sociedade mais justa.

Já na década de 1980, com a nova constituinte e, nos anos 1990, houve a efetivação da participação da população na gestão pública, porém, mais amplamente, no período pós-2003, quando se consolidou a institucionalização da participação social, por meio de conselhos de políticas públicas, conferências, ouvidorias, audiências públicas, mesas de negociação, Planos Plurianuais - PPAs, grupos de trabalhos, consultas *online* e uso de redes sociais (Relatório BRASIL, 2019), dentre vários outros instrumentos que foram surgindo. Embora todos esses instrumentos já funcionassem no exercício da participação social, foram formalmente instituídos pelo Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, que instaurou a Política Nacional de Participação Social – PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, durante o governo Dilma Rousseff, ocorrendo mais de 10 anos após já estarem em experimentação.

A PNPS, conforme Brasil (2014), teve como objetivo “fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a

administração pública federal e a sociedade civil", a fim de consolidar a participação social como método de governo, juntamente com outros objetivos. Dentre as diretrizes, estava o reconhecimento da participação social como direito do cidadão e expressão de sua autonomia. Ademais, dos mecanismos e instâncias de participação social, a PNPS reconhecia como "formas de diálogo entre administração pública federal e sociedade civil: conselho de políticas públicas; comissão de políticas públicas; conferência nacional; ouvidoria pública federal; mesa de diálogo; fórum interconselhos; audiência pública; consulta pública; e ambiente virtual de participação social (BRASIL, 2014). Este último, por meio dos canais de escuta, tem sido fortalecido como alternativa de participação mais ampla, agregando cidadãos que não participam presencialmente nos outros espaços. Todos esses mecanismos já eram utilizados e os conselhos, como o Codeter, já exerciam a função de articuladores no processo de políticas públicas rurais.

Embora todos os instrumentos previstos na PNPS já estivessem em andamento, no período de edição do decreto presidencial, em 2014, já havia um clima político difícil e de estranhamento no próprio governo que culminou no *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, substituída pelo vice-presidente Michel Temer em 2016 e, em abril de 2019, a política foi revogada, pelo Decreto nº 9.759, que pôs limitações ao funcionamento dos conselhos.

Nessa fase, houve conflitos entre os que desejavam mudanças estruturais mais profundas e os que estavam nas lideranças dos movimentos. Conforme Dagnino (2004), o processo de construção democrática que parecia ser um processo linear e ascendente revelou-se contraditório, com limites e dilemas numa disputa política. Essa dimensão da disputa parece ter sido subestimada pois, conforme a autora, a dinâmica da construção democrática do período democratizante contribuiu para uma "visão simplificada do que seria o desenrolar do processo e as dimensões da disputa que ele implica" (DAGNINO, 2004, p.139). Isso se confirmou pelas dificuldades da implantação da PNPS e como rapidamente foi eliminada pelo avanço do neoliberalismo sobre o governo.

No debate nacional, a discussão em torno da participação tem em Dagnino (2004) uma referência. A autora adota a premissa de que há uma crise discursiva na construção da democracia no Brasil, resultando numa "confluência perversa" entre dois projetos em disputa política: o projeto neoliberal e o projeto democratizante. O primeiro, formado pelos núcleos duros, defende que o Estado não deve ser exclusivamente o garantidor de direitos, propondo a transferência de suas responsabilidades para a sociedade civil e setor

privado. Já o segundo projeto propõe a participação da sociedade civil nas instâncias decisórias como mecanismo de aprofundamento democrático e de redução da exclusão social. A autora expõe os conceitos que caracterizam os projetos, porém os considera com deslocamentos de significados, pois ambos trazem como fundamentais o processo democrático, entretanto, não conseguiram colocar em prática a melhor resposta aos anseios dos cidadãos.

Outra inconsistência nos projetos políticos é que conceitos que remetem à noção de sociedade civil, cidadania e participação, são tratados no mesmo plano de comparação com as instituições participativas e com os elementos que regem a formação dessas instituições. Primeiro, a noção de sociedade civil é associada ao terceiro setor, como ONGs, vistas como parceiras ideais do Estado e movimentos sociais. Assim, participação é entendida como participação solidária com ênfase no trabalho voluntário. E a noção de cidadania também está associada a organizações sociais, à relação sociedade e indivíduos com uma conotação de sociedade ampliada formada pelos movimentos sociais.

A partir desses conceitos, Dagnino (2004) evidencia os referidos deslocamentos, citando o modelo neoliberal, que reduz o significado de coletivo, trazendo o equívoco do conceito de cidadão como consumidor e produtor (empreendedor), substituidor de serviços do Estado. Nessa concepção, a participação deixa de ter propósito emancipador, com efetiva pluralidade e equivalência de recursos, informações, conhecimento e poder, ressalta a autora. Desde o projeto neoliberal do governo FHC, a participação confluiu para os canais institucionalizados de representações de lideranças e não mais pela base. No governo Lula, a participação social foi favorecida por diversos mecanismos, mas "seguiu-se um padrão de cooptação de lideranças, institucionalização dos movimentos e não aprofundamento da participação efetiva dos trabalhadores, adotando-se uma política conservadora, optando-se por evitar o confronto com o capital" (SINGER, 2012, p.10). Isso, segundo Núñez (2017), constituiu elemento de desgaste à base de apoio do governo federal junto aos movimentos sociais. Evidencia-se, portanto, que o processo democrático avançou, mas não garantiu participação efetiva da população.

A participação pensada como recurso de transformação social e reinvenção da política é tratada por Nogueira (2011, p. 167) sob a premissa de que esta apenas pode avançar se os cidadãos forem alcançados por processos fortes de educação política, de conscientização cívica e de politização, perspectiva que corrobora a de Pateman (1992). Para Nogueira (2011, p.123), a participação não somente teria um valor em si como

também seria particularmente relevante no fornecimento de sustentabilidade às políticas públicas e ao próprio desenvolvimento; entretanto, segundo o autor, a aceitação da ideia de que mecanismos participativos devem ser introduzidos na gestão descuidou nuances teóricas relevantes e deu pouca atenção a certas implicações práticas.

De um ponto de vista evidentemente crítico, Nogueira (2011) discute o quanto essa aceitação produz de problemas e o quanto deixa de abordá-los. O autor levanta questões dentre as quais destacamos três que consideramos contribuir para a reflexão nesta tese. Primeiro, se a ênfase atual na participação não acarreta a simultânea desvalorização das instituições representativas. Segundo, deve-se verificar se a gestão participativa não ajudaria a complicar o próprio processo decisório. Terceiro, é preciso investigar se a gestão participativa, ao incentivar o envolvimento dos interesses organizados na formulação de políticas públicas na tomada de decisões e em atividades administrativas, não poderia funcionar como mecanismo de despolitização ou como fator que reduz a participação à condição de recurso gerencial.

Ainda conforme Nogueira (2011, p. 125), a tendência atual não mais pensa a participação como o reverso da representação ou como veículo privilegiado da pressão popular, mas sim como expressão de práticas sociais democráticas interessadas em superar os gargalos da burocracia pública e em alcançar soluções positivas para os diferentes problemas comunitários. Disso se depreende que Nogueira (2011, p. 126-130) trata a participação como expressão de práticas sociais e não somente como veículo de pressão popular, promovendo movimentação na estrutura social e mostrando as fontes geradoras de pressão sobre o Estado. Dessa forma, a mesma proposta pode ser analisada para a gestão estadual e municipal, bem como para uma política regional, que constitui nosso interesse, a política territorial, também assediada por blocos e acordos multilaterais, como referido pelo autor.

Outro ponto referido por Nogueira (2011, p. 167) é que a democracia participativa somente pode produzir seus desdobramentos ótimos se for composta por cidadãos e associações com disposição política para experimentar dinâmicas de decisões coletivas e competições cooperativas, isto é, não promover distribuições recíprocas, mas constar como unidades na diversidade.

Considerando experiências de governo com projeto de democracia participativa já consolidada em vários continentes, Bevir (2011) propõe uma genealogia da governança e suas implicações para a democracia. Resultados de trabalhos que investigaram

diferentes situações nos governos nacional e estadual mostram como a participação social está inserida nas estratégias de gestão, que alterna entre governos de perfil gerencial e societal. Sabioni *et al* (2018) conceituam o gerencialismo como a introdução de técnicas e práticas gerenciais para o alcance de objetivos com mais eficiência, economia e eficácia sendo que, nesse modelo, há preponderância da racionalidade instrumental. O modelo societal, de acordo com os mesmos autores, é interpretado como "administração pública societal" e originou-se em um ambiente de insatisfação, associado à tradição mobilizatória brasileira, que alcançou o seu auge na década de 1960, quando a sociedade se organizou por reformas no País.

Paula (2005) também mobiliza o percurso das formas de governo gerencial e societal, bem como os instrumentos da gestão social que oportunizam a participação da sociedade civil e define que a esfera pública não estatal é formada pela criação de espaços públicos de negociação e tomada de decisões. Tais espaços são constituídos pelas diversas organizações – locais, regionais, nacionais e internacionais – que mediam a ação política direta dos cidadãos por meio de canais de participação, como os Fóruns Temáticos, voltados ao debate de questões variadas relacionadas com o interesse público, os Conselhos Gestores de Políticas Públicas e o Orçamento Participativo (PAULA, 2005), mesmos instrumentos acompanhados por Avritzer (2013), dentre os quais o Orçamento Participativo é tido como experiência exitosa de forte participação popular e capacidade de realização a partir da decisão dos próprios atores, mas ainda houve diminuição desse instrumento nas capitais que o praticaram em algum momento e redução de recursos alocados.

Segundo Paula (2005), os modelos de gestão pública gerencial e societal podem ser analisados a partir de seis variáveis de observação: a origem, o projeto político, as dimensões estruturais enfatizadas na gestão, a organização administrativa do aparelho do Estado, a abertura das instituições à participação social e a abordagem de gestão. Sem esgotar a discussão sobre todas as variáveis, mostra que tanto o modelo gerencial quanto o societal não são suficientes para garantir a eficiência e a eficácia prometidas no primeiro quanto à máxima de participação dos cidadãos nos processos da administração pública do segundo. Assim, conclui a autora:

> embora a vertente societal priorize a dimensão sociopolítica da gestão, ela também faz suas incursões no domínio da dimensão institucional-administrativa na medida em que elabora novos arranjos institucionais e de gestão. E afirma que as experiências societais estão introduzindo inovações na

> cultura política e nos modos de gestão do interesse público (PAULA, 2005 p. 45)

Isso mostra que tanto um modelo quanto o outro tem dificuldades de gerir se engessar um projeto sem considerar o outro. O modelo de gestão participativa, embora priorize a participação social precisa, em algum momento, adotar medidas *top down* para implementação de políticas públicas, pois somente pela intervenção cidadã não se definem as alternativas mais adequadas.

Bevir (2011) acrescenta que a organização e a ação pública moveram-se da hierarquia e da burocracia para os mercados e as redes, ressaltando que as hierarquias burocráticas se mantêm espalhadas e são as formas mais comuns de governo, concluindo e corroborando outros estudos que mostram que os governos se tornaram menos capazes de definir seus rumos. Nessa configuração, os atores políticos respondem aos desafios da governança acrescentando às instituições representativas mais conhecimento técnico modernista. Os modernistas explicam os resultados por meio de uma "racionalidade humana geral de mecanismos e processos" (BEVIR, 2011). Nesses casos, os mecanismos de decisões individuais em ações coletivas seriam a racionalidade econômica e a racionalidade sociológica, perspectivas segundo as quais os atores tendem supostamente a se comportar quando definidos como atores instrumentais, seguidores de normas e papéis sociais. Bevir (2011) argumenta que, nos modos de elaborar e legitimar as políticas públicas nas democracias representativas, o Estado conferiu às associações particulares um *status* privilegiado como representantes dos grupos sociais e econômicos. Os cidadãos são caracterizados pela fonte como atores racionais que tentam maximizar seus interesses de curto prazo, privilegiando as políticas de bem-estar que os beneficiam como indivíduos, ao invés dos efeitos de longo prazo, cumulativos e compartilhados, resultantes do aumento dos gastos estatais. De maneira semelhante, como mostra Bevir (2011), agem os políticos. Essa associação caracteriza uma confluência dos movimentos sociais para canais de participação institucionalizados, de modo a permanecer sob o controle do Estado, colocando em curso o fortalecimento da institucionalização por cooptação política, desnaturalizando a proposta democratizante de governo e comprometendo o processo de participação social.

Outra avaliação dos instrumentos da institucionalização da participação foi feita por Sanches e Nùñez (2017), em análise da democracia participativa. O estudo evidencia que, embora tenha havido ampliação da participação popular, há necessidade de se criar

novos mecanismos, principalmente em nível local, pois as diversas instituições participativas concebidas na experiência democrática brasileira têm sido integradas ao processo de concepção, execução e controle de políticas públicas de forma cada vez mais orgânica e sistemática, de modo que, à medida que aumentam as alternativas institucionais de participação, há uma vontade política de aprofundar a incidência dos cidadãos sobre os processos decisórios e de gestão. Entretanto, o mesmo autor revela preocupação com a participação política no país desde 2013, com as diversas manifestações que ocorreram em todo o território nacional, pois provocaram o enfraquecimento do governo naquela época. Passou-se de um processo em que aparentemente a democracia se consolidava e se aprofundava no país para uma dinâmica na qual não apenas o processo de avanço democrático foi estancado como recuou em todos os campos (NÚÑEZ, 2017). O autor completa indicando que houve incapacidade dos novos mecanismos em se constituir enquanto arcabouço institucional sólido que pudesse garantir a perenidade do processo democrático (NÚÑEZ, 2017, p.3).

Por processo democrático entenda-se o movimento na direção de relações políticas que incluam a mais ampla e crescente gama de cidadãos, sejam cada vez mais igualitárias, protegidas por garantias legais e capazes de estabelecer um compromisso mútuo de consulta permanente. Núñez (2017), baseado em Tilly, conceitua quatro variáveis fundamentais que caracterizam o processo democrático ou a democratização: amplitude, igualdade, proteção e construção de compromissos mútuos entre Estado e cidadãos:

> I) A amplitude, que retrata o grau em que parcelas da sociedade têm acesso aos direitos de cidadania. Em que medida os novos dispositivos garantem uma ampliação consistente da participação dos cidadãos; II) A igualdade, que se refere ao grau em que os cidadãos têm acesso indiferenciado aos direitos de cidadania sem distinções étnicas, raciais, de gênero ou quaisquer outras. Até que ponto estas novas arenas políticas propiciam condições iguais aos distintos atores sociais de participar das decisões em igualdade de condições; III) A proteção, que retrata a segurança propiciada aos cidadãos de que o seu envolvimento nos debates na esfera pública pode se dar sem qualquer tipo de constrangimento, ou seja, de que sua participação deve envolver a garantia de que não sofrerão ações arbitrárias do Estado ou de outros centros de poder; IV) O mútuo comprometimento, que indica o grau de confiança entre Estado e cidadãos na força executória de decisões públicas, representa a garantia de que os debates e deliberações nas Instituições Participativas tenham a adesão dos cidadãos e ao mesmo tempo incidam de fato sobre a ação do Estado na condução das políticas públicas (TILLY, 2004, *apud* NÚÑEZ, 2017, p.6).

O grau de democratização e participação numa sociedade depende de como as variáveis citadas são vivenciadas pelos cidadãos. Quando há anormalidade, a democracia

participativa passa a correr risco. Portanto, Núñez propõe que a democratização das relações entre Estado e sociedade deve estar intrinsecamente associada a três processos fundamentais, indispensáveis para compreender as idas e vindas da democracia em cada Estado nacional: a) a formação de redes de confiança na esfera pública; b) o insulamento da política das "desigualdades categóricas", e c) a inexistência de centros de poder autônomos. Quando esses três "processos dominantes" avançam, amplia-se a democratização.

No processo de democratização, a dinâmica participativa, conforme Núñez (2017), constitui-se forma de articular e mobilizar os agentes locais do desenvolvimento, tendo em vista sua participação crescente e direta na construção de uma inserção diferenciada e alternativa ao processo de desenvolvimento global contemporâneo (NÚÑEZ, 2017, p.8). Em estudos sobre democracia participativa em nível estadual, o autor identificou fragilidade no processo democrático, que culminou com manifestações, assim como ocorreu em todo o país em 2013, situação que se agravou a partir de 2016. Segundo Núñez, há uma contradição que é preciso entender: temos, de um lado, um Estado que aparentemente é cada vez mais democrático e aberto à participação dos cidadãos e, de outro, um número cada vez maior de cidadãos que não se sentem representados pelo sistema político e pelas instituições estatais. Nesse sentido, parece haver um deslocamento entre as teorias da democracia e a prática participativa.

A simples superposição de novos espaços de participação e deliberação, sem que se alterem os mecanismos mais estruturais da relação do Estado e do sistema político com os cidadãos mostra-se incapaz de promover uma democratização mais efetiva (NÚÑEZ, 2017, p.11). Romão (2013), citado por Núnez (2017), sinaliza a aparente disjunção entre espaços de participação ampliada e a insatisfação dos cidadãos, um sistema paralelo de representação plenamente institucionalizado que se estabeleceu de modo contíguo aos sistemas de políticas públicas, baseado em conselhos, conferências, audiências públicas e outros instrumentos de participação que não se mostrou capaz de absorver insatisfações decorrentes do "sentimento de indiferença, de carência ou ausência de sentimento de representação da parte do cidadão" (ROMÃO, 2013, p.15 citado em NÚÑEZ, 2018). Essa constatação, de forma análoga, relaciona-se diretamente com as conclusões de Sartori nas palavras de Pateman (1992, p. 20-21):

> as pessoas só compreendem e se interessam de fato por assuntos dos quais têm experiência pessoal, ou por ideias que conseguem formular para si próprias e nada disso é possível para o cidadão médio, em matéria de política. É preciso

> aceitar os fatos como eles são, porque tentar mudá-los colocaria em perigo a manutenção do método democrático, e Sartori ainda argumenta que a única maneira de se tentar mudá-los seria pela coação dos apáticos ou pela penalização da minoria ativa, mas nenhum dos dois métodos seria aceitável.

A preocupação com a efetividade da participação constitui traço comum entre os teóricos participacionistas. Tanto Núñez quanto Pateman, assim como outros autores até aqui citados, convergem na percepção de que, no percurso do processo da democracia política, o problema da participação nos processos de decisão ainda se impõe pois, teoricamente, não conseguiu ser resolvido e, na prática, as dificuldades do cidadão são reconhecidas. Desse modo, as reflexões para análise do caso em estudo nesta pesquisa parte das premissas em tela para compreender a participação no Codeter e deste, no âmbito das políticas de desenvolvimento territorial do TIES-BA.

Após releitura e interpretação dos conceitos tratados por autores que acreditam no processo democrático pela participação por meio das institucionalidades e representação nos diversos segmentos, observa-se que ainda presenciamos situações comuns ao passado, quando a participação direta ocorria numa arena restrita e controlada pelo governo e, ao incluir a eleição de representantes, notamos que são eleitos aqueles em que o povo deposita maior expectativa de que seus interesses estão mais próximos dos discursos de certos líderes. Na prática, o povo consegue dar opiniões, sugestões e encaminhamentos, no entanto, as decisões finais ainda permanecem nas mãos de um pequeno grupo político.

No que concerne ao controle social, a população consegue exercer participação mais ativa no acompanhamento e avaliação de políticas, operacionalmente quando revisa o que foi ou não executado, por meio dos conselhos, conferências ou em outros debates, seguido de encaminhamentos para o mesmo grupo que a representa. Ou seja, cria-se um ciclo onde a participação ocorre para enviar as propostas de baixo para cima (*bottom upp)* que se efetivam no processo de cima para baixo *(top down)*, quando são avaliadas, selecionadas e definidas pelos técnicos e legisladores. Após implementadas, são avaliadas novamente de baixo para cima e seguem o fluxo até o governo e este as reforma com retorno de cima para baixo, quando há retorno. Portanto, cabe à sociedade a função de proposição e avaliação no processo de gestão.

O ciclo de políticas públicas foi proposto na abordagem territorial adotada em 2003, instituída como forma de participação social na gestão pública. O modelo foi aplicado majoritariamente nas políticas de desenvolvimento rurais, utilizando-se

arquitetura própria para participação da sociedade civil e poder público nas tomadas de decisões sobre políticas direcionadas aos territórios de todos os estados brasileiros, conforme abordaremos adiante, apresentando o histórico, premissas da política e como ocorre na Bahia, especialmente no Território de Identidade Extremo Sul.

4. ABORDAGEM TERRITORIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS RURAIS: DA PARTICIPAÇÃO VERTICALIZADA À HORIZONTALIZAÇÃO PELO CODETER

Este capítulo apresenta as Políticas Públicas de Desenvolvimento Territoriais (PPDT) a partir de um breve percurso histórico da política de desenvolvimento rural e da implementação da abordagem territorial a partir de 2003, mostrando o desenho da estrutura e institucionalização do processo de participação por meio dos Codeter.

4.1. Breve histórico sobre desenvolvimento rural e abordagem territorial

O Brasil sempre foi caracterizado como país agrário (GRAZIANO DA SILVA, 2002; MILTON SANTOS, 2008) e de potencial para geração de riquezas oriundas desse segmento (BUAINAIN *et al.*, 2014; EMBRAPA, 2014, NAVARRO, 2022). De fato, a biodiversidade brasileira o torna um dos maiores produtores de alimentos do mundo; no entanto, o avanço dessa produção é contraditório porque, ao mesmo tempo em que ampliamos nossa produção com novas tecnologias aplicadas no campo, ainda se tem fome no país. E, quando se fala em políticas para o desenvolvimento rural, nota-se que houveram muitos direcionamentos que não apresentaram amplitude correspondente à diversidade das necessidades e demandas sociais que temos além da necessidade de melhorar produtividade, ou seja, as soluções para resolverem os problemas sociais não acompanharam o crescimento das atividades no meio rural.

Isso não se deve somente ao período de industrialização, mas a um problema originário do Brasil colonial que, no século XVI, criou as Capitanias Hereditárias e sesmarias, já dando início à estrutura de grandes propriedades em poucas mãos, o que não foi resolvido pela Lei das Terras publicada em 1850, conforme Stedile (2012, p. 25): "A Lei nº 601, de 1850, foi então o batistério do latifúndio no Brasil. Ela regulamentou e consolidou o modelo da grande propriedade rural, que é a base legal, até os dias atuais, para a estrutura injusta da propriedade de terras no Brasil". A partir daí, uma nova base legal, instituída em resposta à pressão de movimentos do campo, foi o Estatuto da Terra, de 1964, que definiu condições para aquisição e exploração de terras e, depois disso, veio a Constituição de 1988, que definiu a função social da terra. Conforme Bassani (2006, p. 39), a década de 1960 inicia-se com transformações no cenário político brasileiro. Uma década marcante, sobretudo, sob o ponto de vista do futuro da questão agrária brasileira.

Em março de 1963, com a publicação da Lei n. 4.212 – Lei Ferrari – foi promulgado o Estatuto do Trabalhador Rural (ETR). Essa lei regulamentava definitivamente todas as leis trabalhistas no campo brasileiro. Depois disso, o instrumento que definiu a função social da terra foi a Constituição de 1988.

Os três aparatos legais citados desenharam o modo de propriedade da terra, mas não impediram a formação dos grandes latifúndios. Os dois últimos, que são mais recentes, também não inibiram outra característica estrutural vinculada aos períodos colonial e imperial, que é a exploração de grandes produções, como foram a cana de açúcar e café nas primeiras décadas dos anos 1900 e, mais recentemente, soja, café, cana de açúcar e milho, para as quais (as grandes produções) o maior montante de crédito para investimentos em produção agrícola ainda é direcionado, fortalecendo o perfil exportador de *commodities* do Brasil[9].

O Estatuto da Terra, criado em 1964[10], por exemplo, "lei que viria regulamentar o entendimento que o governo militar tinha em relação à Questão Agrária" (BASSANI, 2006, p. 39-40), apenas reforçou e garantiu o "[...] monopólio de vastas extensões de terra para um reduzido número de proprietários, de tal sorte o predomínio da grande propriedade na estrutura da terra no país", conforme pontuam Alves e Joanoni Neto (2010, p. 41 *apud* ALCÂNTARA, 2013, p. 6).

No período republicano, ao longo do século XX, algumas pautas inerentes à pobreza rural e à necessidade de crédito e de reforma agrária estiveram presentes nas propostas dos programas de desenvolvimento estatais. Como sinalizado por Schwarcz (2015), já fazia parte do discurso de Vargas desde a primeira candidatura, em 1930, ao propor um programa de modernização para o país:

> [...] que exprimia um impulso para a indústria, proposta de incorporação de novos setores sociais na vida republicana e disposição para enfrentar a problemática dos direitos sociais como jornada de trabalho de oito horas, férias, salário mínimo, proteção ao trabalho feminino e infantil, introdução do voto secreto, diversificação econômica, além da promessa de obras para o combate à seca no Nordeste. (SCHWARCZ, 2015, p.355).

[9] CNN Brasil, 2022. Brasil está entre os 5 maiores exportadores em cerca de 30 produtos agrícolas. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/business/brasil-esta-entre-os-5-maiores-exportadores-em-cerca-de-30-produtos-agricolas/) Acesso em: 25/01/2023.

[10] Mesmo ano de criação da CONTAG - Confederação dos Trabalhadores em Agricultura e expansão de Sindicatos de Trabalhadores Rurais, como resistência ao latifúndio e à mecanização do campo.

Parte disso foi efetivado, como alguns direitos trabalhistas que ainda vigoram atualmente, como salário mínimo, jornada de trabalho de oito horas diárias e férias, mas outras demandas ainda seguem nas pautas de movimentos sociais, a exemplo da redução da jornada de trabalho, fim do fator previdenciário, mais proteção às mulheres e crianças, bem como a reforma agrária, que nunca foi resolvida. A "modernização" propalada, associada ao discurso da Revolução Verde[11], alcançou o mundo rural brasileiro a partir do final dos anos de 1960, época em que o país entrou numa fase de crescimento acelerado da economia, o chamado "milagre brasileiro"[12]. De modo geral, esse foi um período controverso, marcado pelo discurso oficial do *boom* do crescimento econômico, que vigorou entre 1968 a 1973, mas também período de ferro, de governo repressivo e censura, crescimento da desigualdade social devido à forte concentração de renda. Conforme Alves (2005), houve significativo aumento na dívida externa, que saltou de 3,9 bilhões no começo do período para 12,5 bilhões no final, além do crescimento da desigualdade social, com 78,8% da população ganhando menos do que dois salários mínimos.

Com relação à modernização no meio rural, desde o início da década de 1960 e avançando para a de 1970, a agricultura sofria um processo de transformação, cujo sentido era elevar a produtividade do trabalho no campo, a partir da expansão de empresas privadas, pela intensificação da produção agropecuária por intermédio de produtos industrializados: adubos, máquinas, equipamentos, defensivos químicos, irrigação, melhoria tecnológica das sementes, entre outras tecnologias. A consequência dessa expansão foi descrita por Graziano da Silva como:

> [...] a destruição de milhares de pequenas unidades de produção, onde o trabalhador rural obtinha não apenas parte da sua própria alimentação, como também alguns produtos que vendia nas cidades. É essa mesma expansão que transformou o colono em boia-fria, que agravou os conflitos entre grileiros e posseiros, fazendeiros e índios, e que concentrou ainda mais a propriedade da terra. (GRAZIANO DA SILVA, 1981, p. 05).

[11] A Revolução Verde foi um modelo produtivo aperfeiçoado pelos países mais desenvolvidos desde as primeiras décadas do século XX e, de modo mais intenso, durante os "anos de ouro" que se seguiram à Segunda Guerra Mundial. Preconizava ações de intervenção dirigidas e orientadas, geralmente de caráter compensatório, que eram vistas como a solução para os agricultores que não conseguiam se modernizar tecnologicamente nem integrar-se ao conjunto da economia através da indústria, comércio e serviços. No Brasil, as políticas de "desenvolvimento rural integrado" (SCHNEIDER, 2009, 2010)

[12]O período 1968-1973 é conhecido como milagre econômico brasileiro em função das extraordinárias taxas de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) então verificadas, de 11,1% ao ano (VELOSO, 2008 Conhecido também como anos de chumbo e apresentou impactos sociais consideráveis (CORDEIRO, 2009)

Esse processo de modernização da agricultura no campo foi consequência direta das transformações da economia política capitalista internacional, com a mudança para um regime de acumulação inteiramente novo, associado a um sistema de regulamentação política e social distinto do que vigorava até então (HARVEY, 2012). Embora Harvey não se refira ao Brasil diretamente, trata-se de uma transformação política e econômica que ocorria no mundo, o que representa bem o processo que situava o desenvolvimento rural brasileiro, "que era um setor atrasado e retardatário transformou-se num setor dinâmico, com efeitos de transbordamento para toda a economia" (VIEIRA FILHO, 2014). O modelo capitalista das mudanças produtivas urbanas de incentivo às grandes indústrias refletia na modernização agrícola e, consequentemente, nas relações sociais desse setor.

David Harvey cunhou a expressão "acumulação flexível" para definir o processo mundial de mudança que ocorreu entre os anos de 1965 a 1973, motivado pelos impactos da crise do petróleo – que elevou o custo energético, afetando a produção em massa do rígido modelo fordista – caracterizada pelo surgimento de novos setores de produção, novas formas de fornecimento de serviços, novos mercados, novas taxas de inovação comercial, tecnológica e organizacional, envolvendo mudanças nos padrões de desenvolvimento, tanto entre setores como entre regiões geográficas, aumentando as contradições sociais.

Em consequência disso, as relações de trabalho e práticas políticas foram sendo estabelecidas para atender a flexibilidade demandada nessa nova ordem. E, vale ressaltar outra observação de Harvey (2012), ao registrar que todo o processo de transição para a acumulação flexível foi marcado por uma revolução no papel das mulheres nos mercados e no trabalho, pois as novas condições nas indústrias, de maneira geral, acentuaram a vulnerabilidade dos grupos desprivilegiados, como as mulheres, contratadas com remuneração baixa e mais facilmente passíveis de demissão.

No Brasil, esse modelo de desenvolvimento de forte industrialização seguiu também em ritmo célere, embora controverso e impactando toda a vida social. No campo, a modernização da agricultura foi estabelecia pelo processo de mecanização e profissionalização, com a difusão de novas tecnologias, insumos e busca da alta produtividade (PEIXOTO, 2008; NAVARRO 2014, ROCHA E CABRAL, 2016; VIEIRA FILHO, 2014, p. 398). Nesse processo, houve também, como apontado por

Harvey (2012), uma redefinição do trabalho familiar, impactado pelo papel social das mulheres no interior da unidade doméstica (BRUMER, 1996). Essa mudança define uma nova configuração do trabalho no espaço rural, distinguindo atividade agrícola de não agrícola, que é o reconhecimento de produções oriundas da transformação de produtos e do trabalho artesanal que, nas pequenas propriedades, continua como produção de consumo e de baixa escala.

Conforme Schneider (2004), a década de 1960 constituiu uma fase de plena expressão do fordismo, reduzindo-se substancialmente o papel do Estado e das instituições regulatórias, caracterizada pela flexibilização dos processos produtivos, descentralização das unidades de produção e pela informalização das relações de trabalho. Isso iniciou nas indústrias, mas se estendeu para o campo no processo de modernização da agricultura a partir dessa década, "transformando os padrões tecnológicos da agricultura brasileira" (VIEIRA FILHO, 2014), atendendo tanto o aumento da produtividade quanto causando a falta de mão de obra especializada para atender a nova demanda no campo. Tudo isso provocou também desigualdades e diferenças entre os agricultores, em relação aos que conseguiram se adaptar ao novo padrão e aos que ficaram excluídos desse novo processo de alta produtividade, que não conseguiram competir e sobreviver aos moldes desenhados pelo mercado. A mão de obra que antes atendia a demanda na produção foi substituída por outra, mais especializada, gerando também desemprego, assim como nas cidades.

Dessa maneira, o país entra na década de 1980 com milhares de trabalhadores migrando do campo para as cidades. E, sem o recurso da produção de subsistência, o trabalhador, "expulso do campo, perde os pressupostos mínimos da condição camponesa e passa a viver nas periferias degradadas das cidades, onde procura ocupação, agora, sem nenhum vínculo, nas colheitas que se sucedem ao longo do ano, num amplo espaço que pode ser, inclusive, inter-regional" (WANDERLEY, 2014, p. 28).

No espaço deste trabalho, não foi possível analisar os movimentos de resistência dos camponeses ao processo de modernização em tela, mas, no contexto de desigualdades sociais provocadas pela modernização e expansão do capital no campo, onde o desemprego pela falta de especialização e empobrecimento de pequenos produtores rurais que não conseguiram adotar tecnologias foi crescente, surgiram as Ligas Camponesas, "um movimento social que ganhou força através de associações civis beneficentes, que amparavam os camponeses excluídos dos direitos sociais que não alcançavam o campo

nas décadas de 1950 e 1960" (ALVES, 2014, p.48). Ainda segundo Alves (2014), as Ligas Camponesas foram criadas nesse formato porque, embora não fosse proibido, era difícil organizar sindicatos rurais como instituições de luta pela classe rural devido à rigidez institucional e ao burocratismo já existente no sindicalismo urbano. Mesmo assim, com tais entraves jurídicos, os primeiros sindicatos foram registrados no Rio de Janeiro, Pernambuco, São Paulo e Bahia[13].

Além dos direitos sociais, as Ligas de Camponeses reivindicavam também a reforma agrária. Registre-se que, em 1984, foi criado o Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST) que, com o fortalecimento da Confederação dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), "reinscrevem no debate da sociedade, a atualidade da questão fundiária e a pertinência das lutas pela terra pelos camponeses expropriados ou com pouca terra" (WANDERLEY, 2014, p. 29).

Nos anos de 1990, os "sem terra" e os agricultores familiares são os protagonistas da demanda pela reforma agrária no país. Ao longo dessa década e entrando nas primeiras do século XXI, o MST "foi progressivamente se impondo como porta voz da demanda por reforma agrária no Brasil e abrindo espaços de negociação com os poderes públicos" (MEDEIROS, 2001, p. 110). De acordo com Sigaud (2009, p. 53), na ausência de uma política de reforma agrária consistente, "ocupar terras e nelas montar acampamentos tornou-se, nos últimos vinte anos, a forma apropriada para reivindicar a reforma agrária no Brasil". Para a autora, o Estado tem conferido legitimidade aos movimentos que reivindicam terras ao desapropriar fazendas ocupadas e redistribuir depois de um tempo as terras entre aqueles que se encontram acampados. A reforma agrária no Brasil tem ocorrido não em virtude de uma política tópica ou massiva do Estado, mas em virtude de os movimentos fornecerem as "diretrizes para a política do Estado brasileiro em relação à questão fundiária: as fazendas desapropriadas são aquelas que foram ocupadas" (SIGAUD, 2009, p. 68). Além da falta de prioridade do poder público para resolver as questões agrárias, os agricultores que dependem de políticas para regularização de suas terras continuam em acampamentos e, pelas condições provisórias, não têm acesso a crédito, além dos conflitos pelas ações discriminatórias da sociedade, da mídia e do Estado.

[13] Ver ALVES, Janicleide Martins de Morais. Dissertação: **Memorial das Ligas Camponesas**: preservação da memória e promoção dos direitos humanos. Dissertação. PPGDH/UFPB, 2014. Disponível em https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/tede/7887/2/arquivototal.pdf. Acesso em 03/01/2022.

Nesse contexto, a atuação do Estado, por meio de políticas públicas que considerem e contemplem os pequenos agricultores, assentados, povos e comunidades tradicionais, deveria ser efetivada atendendo às particularidades dessa diversidade de público, que carece ser tratado nas suas particularidades. E, a exemplo da percepção de que o Estado deveria fornecer respostas às demandas dos movimentos sociais por intermédio de intervenção mais ampla no campo, a partir dos anos de 1990, foram adotadas propostas de políticas de desenvolvimento rural mais abrangentes em relação à resposta das necessidades geradas pela diversidade dos sujeitos que ocupam o campo, na forma privada ou institucional, representando os grupos acima postos, pois foi assumida a necessidade de reorientar as formas de intervenção do Estado e as políticas públicas (SCHNEIDER, 2004).

Entre os fatores que provocaram mudanças no modelo de desenvolvimento rural de modernização do campo, Schneider (2004) aponta o enfraquecimento dos Estados nacionais e os organismos públicos internacionais que mantinham hegemonia no desenvolvimento capitalista, o reconhecimento da necessidade de se estabelecer parcerias com os governos e instituições locais e a necessidade de valorizar a participação da sociedade civil na gestão de suas ações, ou seja, não mais baseando-se na produtividade dos fatores de produção, e sim nas relações e na "multidimensionalidade" (SCHNEIDER, 2004) existente no território. Essa mudança, entretanto, foi ocorrendo não somente pela ação das lideranças políticas, mas pelo próprio processo de redemocratização do Estado e pela pressão dos movimentos sociais do campo. Nesta ordem, após experiências de políticas que conseguiram contemplar as demandas, especialmente dos pequenos agricultores e agricultoras para desenvolver as atividades agrícolas e não agrícolas, buscou-se um modelo que pudesse atender as transformações nos processos sociais, econômicos e políticos que ocorriam no meio rural, com a inserção de novos atores no cenário de disputas políticas.

Dessa maneira, um novo processo iniciou-se no governo Fernando Henrique Cardoso, com a difusão do modelo territorial e a participação social no desenvolvimento rural, que ocorreu no Brasil a partir de 1996, paralelamente a outros países da Europa e da América Latina, como mostram Sabourim *et al* (2016), com a implementação de vários programas. No nosso caso, o Pronaf, em 1996, o Pronat[14], em 2003, e o PTC, em 2008.

[14] O PRONAT vigorou entre os anos de 2004 a 2017.

A criação do PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, pelo Decreto nº 1.946, de 28 de Junho de 1996, prevê em suas diretrizes "buscar a participação dos agricultores familiares e de seus representantes nas decisões e iniciativas do Programa" e priorizava financiamento de projetos de municípios que instituíram os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rurais (CMDR) e os Planos Municipais de Desenvolvimento Rural (PMDR), de maneira que houvesse participação de representações dos agricultores na aprovação de projetos para os municípios.

Posteriormente a essa fase, em 2004, no governo Lula, uma nova etapa de políticas de desenvolvimento rural no país direcionadas às formas de intervenção do Estado e às políticas públicas, com o enfoque na sustentabilidade, enfoque local e territorial das atividades rurais não agrícolas, das interrelações rural-urbano, entre outras (SCHINEIDER, 2004).

Nesse contexto relativo à participação em políticas públicas, teve início o processo de adoção da abordagem territorial como proposta para as políticas de desenvolvimento rural no país. Conforme Saquet (2010), a abordagem territorial é uma forma de compreensão para subsidiar a elaboração de proposta de desenvolvimento, valorizando as relações sociais entre os sujeitos. Na perspectiva de Schneider (2004), ao adotar essa abordagem para políticas de desenvolvimento rural, assume-se a função de uma ferramenta para se pensar o planejamento e a intervenção no tecido social a partir de alguma escala, quer seja local, regional ou microrregional, assim como confere ao território utilidade normativa e prática, passando-se a entendê-lo como a unidade de referência para a implementação e gestão das ações intervencionistas.

O processo de pensar o desenvolvimento rural por meio da abordagem territorial, conforme Rodrigues (2016), foi corroborado por estudos que vinham sendo realizados por Veiga (2001; 2002); críticas estabelecidas por Graziano da Silva, Weid e Bianchini (2001) e assessores da cooperação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)[15]

[15] O MDA – Ministério de Desenvolvimento Agrário foi criado pela Medida Provisória MPV 1.999-14, de 13 de janeiro de 2000 e regulamentado pelo Decreto Nº 3.338, de 14 de janeiro DE 2000 com o objetivo de promover, entre outras atribuições, o desenvolvimento sustentável da agricultura familiar; Em 2016 foi extinto e transformado em Secretaria especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário. A estrutura do MDA abarcava a Secretaria Reordenamento Agrária (SRA), a Secretaria do Desenvolvimento Territorial (SDT), a Secretaria de Agricultura Familiar (SAF), o Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (NEAD) e a Ouvidoria Agrária Nacional (OAN). Como organismo colegiado inclui o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e como autarquia vinculada o Instituto de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, como autarquia a ele vinculada dedicada à realização da reforma agrária. concentra esforços em quatro áreas integradas de atuação: Ampliação e Fortalecimento da Agricultura Familiar; Reforma e Reordenamento Agrário; Promoção do Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (BRASIL, 2005a). Com a reeleição do Presidente Lula, em Medida Provisória Nº 1.154,

com o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), no início de 2003, ao identificarem que o corpo técnico que assessorava a formulação dos planos e a base social dos conselhos não estava voltado ao conjunto do processo de desenvolvimento.

Diante dessas evidências, as novas políticas de desenvolvimento rural de abordagem territorial foram implementadas, com o arranjo de participação arquitetado para ser composto pela sociedade civil e poder público, a fim de atuarem de maneira ativa nos processos de tomadas de decisões, por meio dos Conselhos de Desenvolvimento Territorial (Codeter), constituindo um desenho institucional de "partilha de poder", como define Alvrizter (2008), possibilitando que os cidadãos locais participassem da elaboração, execução e avaliação de programas e políticas públicas. Corroboram Lavalle *et al* (2006), que entendem esse novo modelo como inovações institucionais que visaram a acolher diversas formas de participação em arcabouços institucionais de desenho e implementação de políticas públicas e, na sua concepção, "são pensadas, normalmente, a partir das perspectivas analíticas da participação e da sociedade civil" (LAVALLE, 2006, p.77).

Assim foi idealizada a forma como os Codeter funcionariam para a gestão do Programa Nacional de Desenvolvimento Territorial – PRONAT, de acordo com as orientações do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA). Conforme Rodrigues (2016), o MDA aproveitou ações já realizadas por Organizações não Governamentais (ONG) e governamentais, instituições religiosas, de ensino, associações de trabalhadores e representação sindical, mostrando que já havia uma mobilização na sociedade.

Para alcançar a meta de implantação de um programa de abrangência nacional, com transformações no desenvolvimento territorial, o MDA e a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) definiram quatro objetivos específicos para promover e apoiar iniciativas das institucionalidades representativas dos territórios rurais, a saber: a) o fortalecimento das Redes Sociais; b) o planejamento e o fortalecimento da Gestão Social pelos critérios da autonomia e participação social; c) iniciativas territoriais que contribuam para a dinamização e diversificação das economias territoriais e d) a

---

de 1º de janeiro de 2023 estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, e cria o Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar. Fonte: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/Mpv/mpv1154.htm#:~:text=MEDIDA%20PROVIS%C3%93RIA%20N%C2%BA%201.154,%20DE%201%C2%BA%20DE%20JANEIRO%20DE%202023&text=Estabelece%20a%20organiza%C3%A7%C3%A3o%20b%C3%A1sica%20dos,da%20Rep%C3%BAblica%20e%20dos%20Minist%C3%A9rios. Acesso em: 25/01/2023

articulação de políticas públicas. Na expectativa de implementação do programa com êxito, as prioridades seriam estratégias com abordagens transversais em temas como gênero, etnia, meio ambiente, capital humano e capital social, dentre outros (BRASIL, 2003).

A apropriação do conceito de território como instrumento operacionalizador de políticas públicas por parte do Estado, de acordo com Silva (2013), passou a ser realizada de diferentes formas, com a definição de quatro categorias, conforme a centralidade que o território possui em cada estratégia e o grau de conflitualidade que apresenta:

> Território como meio, território como fim, território como regulação e território como direito. Cada uma das políticas que se enquadram nessas categorias analíticas possui suas trajetórias e estruturas características, suas dificuldades de implementação, suas vantagens em termos de resultado, seus avanços e contradições na relação com o território (SILVA, 2013, p.30)

Foi esse o entendimento sobre o conceito de território adotado para as políticas públicas que envolviam o campo, com estratégias intersetoriais que buscavam incentivar a elaboração e a implementação de projetos de interesse comum entre diferentes unidades federativas mediante um conjunto de regras definidas na esfera nacional, articulando uma série de programas e políticas, de acordo com arranjos institucionais estabelecidos nas diferentes configurações territoriais escolhidas (SILVA, 2013). No caso de políticas públicas de desenvolvimento rural, houveram políticas e programas nacionais, com gestão territorial, colocadas em pauta, que envolveram os três níveis de governo e a respectiva arquitetura, com estruturas para implementá-las.

Território, na perspectiva de política pública, é entendido como área abrangida por características socio-político-culturais comuns, como definido na Resolução nº 52/2005 do CONDRAF[16], estabelecendo a integração entre o espaço e as subjetividades de quem o habita:

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

[16] CONDRAF – é órgão colegiado e instituído por Decreto Presidencial nº 4.854, de 8 de outubro de 2003, como uma reestruturação do antigo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural (CNDRS). Seu campo de ação gira em torno de três pilares: desenvolvimento rural sustentável; reforma agrária; e agricultura familiar. Fonte: O Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável na Visão de seus Conselheiros. **Relatório de Pesquisa Projeto Conselhos Nacionais**: perfil e atuação dos conselheiros. https://ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatoriosconselhos/120719_relatorio_desenvol_rural.pdf

Esse conceito foi adotado pelo MDA para as Políticas Públicas de Desenvolvimento Territoriais - PPDT, em 2003, uma decisão do governo brasileiro de propor uma política nacional de desenvolvimento sustentável considerando a abordagem territorial. O modelo implantado no Brasil foi prefigurado na perspectiva de gestão participativa e se conforma numa possibilidade de conseguir atender a sociedade em seus problemas nos campos político, econômico e social, apoiando o desenvolvimento sustentável, além de envolver a articulação de políticas nacionais com iniciativas locais, de modo a colaborar para estabelecer condições mínimas necessárias à construção de um diálogo constante entre diferentes atores sociais locais (DIAS e PAIVA, 2015).

O governo federal, em 2004, com a proposta de gestão democrática de modelo participativo, assentada nas políticas territoriais desenvolvidas em outros países e na União Europeia, como o Programa *Leader*, apresentou a nova proposta como possibilidade de atender a sociedade em seus problemas nos campos político, econômico e sociais. Para isso, estruturou o documento Referência para o Apoio ao Desenvolvimento de Territórios Rurais no Brasil (BRASIL, 2005), indicando a orientação estratégia ao propor a Política Nacional de Promoção do Desenvolvimento Rural com abordagem territorial, por meio do Programa Nacional de Desenvolvimento de Territórios Rurais – PRONAT, para o desenvolvimento de regiões onde predominavam agricultores familiares e beneficiários da reforma agrária.

Nessa política, os critérios utilizados pelo MDA para identificar os Territórios Rurais, foram:

> i) conjunto de municípios com até 50 mil habitantes; ii) conjunto de municípios com densidade populacional menor que 80 habitantes/km²; iii) maior concentração do público prioritário do MDA (agricultores familiares, famílias assentadas pela reforma agrária, agricultores beneficiários do reordenamento agrário, famílias assentadas, o que caracteriza maior intensidade de demanda social); iv) conjunto de municípios já organizados em territórios rurais de identidade; v) conjunto de municípios integrados com os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consad), do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), e Mesorregiões, do Ministério da Integração Nacional (Brasil, 2008).

A gestão do PRONAT, por sua vez, envolveu a articulação de políticas nacionais com iniciativas locais, a partir da criação, em 2003, da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) como parte do Ministério de Desenvolvimento Agrário – MDA, para atuar conjuntamente com outras secretarias e o Conselho Nacional de Desenvolvimento

Rural Sustentável - CNDRS[17] como órgão colegiado, formando uma nova estrutura institucional.

Com essa composição, a SDT tinha a missão de "apoiar a organização e o fortalecimento institucional dos atores sociais locais na gestão participativa do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e promover a implementação e integração de políticas públicas", bem como a construção e implementação de planos territoriais a partir de duas linhas de trabalho: implementação do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais e fortalecimento da Rede Nacional de Órgãos Colegiados, formada pelos Conselhos Nacional, Estaduais e Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (BRASIL, 2005a, p.01).

A difusão do modelo territorial do desenvolvimento rural ocorreu no Brasil a partir de 1996, paralelamente a outros países, com a implementação de vários programas, como no caso do Brasil, marcou a implementação dos três programas, Pronaf, Pronat e o PTC. Nesse conjunto, o PRONAT foi formulado no âmbito do Plano Plurianual PPA[18] Nacional 2004-2007[19] (BRASIL, 2005). Conforme Bonnal (2013), o PRONAT é uma política processual, no sentido de que foi baseado num corpo normativo, elaborado ao nível federal, cujo objetivo é nortear os atores do setor da agricultura familiar na elaboração de projetos territoriais. Massardier e Sabourin (2013 *apud* BONNAL, 2013) explicam a concepção do PRONAT, que teve base em modelos internacionais de desenvolvimento:

> Na concepção e no discurso de justificação teórico-metodológica do PRONAT, houve uma forte influência das políticas territoriais da União Europeia (Programa Leader), diretamente via a cooperação bilateral (Alemanha, Espanha, Portugal), a cooperação decentralizada (Itália, França) ou indiretamente via a academia, o Instituto Interamericano de Cooperação Agrícola-IICA e as Organizações Internacionais: OCDE, FAO, BM, PNUD (Massardier e Sabourin, 2013 *apud* BONNAL, 2013)

O programa Ligações entre Ações do Desenvolvimento da Economia Rural (*Leader*) surgiu na Europa em 1991, tendo como principal objetivo apresentar um

[17] CNDRS - Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, Lei 9.649 de 1998 e Decretos nº 3.508 de 2000 e 3.992 de 2001.

[18] O Plano Plurianual (PPA) Estabelece de forma regionalizada as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal. Está previsto no art. 165 da Constituição Federal. Fonte: BRASIL. Plano Plurianual. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/orcamento/glossario/plano-plurianual. Acesso: 13/01/2023

[19] Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004/2007.

enfoque multissetorial para a dinamização de espaços rurais com base em projetos territoriais inovadores, de natureza integradora, por meio do planejamento e execução de projetos prioritários com base em uma estrutura política ascendente (*bottom-up*). Nessa proposta os atores são os responsáveis pela definição dos territórios do *Leader*, que contam com ampla e diversificada rede política, composta por agências de governo, sindicatos, organizações do setor privado, organizações não governamentais (ONGs) e representantes locais eleitos.

Com essa configuração, a implementação do PRONAT, iniciada em 2004, foi proposta em três ciclos para contemplar todos os 450 territórios previstos para se configurarem no Brasil num período presumido de 32 anos, sendo que 15 anos seria o tempo de contemplar os três ciclos de políticas públicas[20] entre a formação de agenda, planejamento, implementação e avaliação em cada território. Nesse processo, houve uma reconsideração da equipe de planejamento e implementação da política, que entendeu a necessidade de rever a organização territorial, considerando outras questões que não fossem especificamente rurais, mas por critérios socioeconômicos, o que merecia atenção específica, imbricando no território o rural e o urbano. Assim, foram criados os Territórios da Cidadania.

O Programa Territórios da Cidadania (PTC) foi instituído pelo Decreto de 25 de fevereiro de 2008 (Brasil, 2008), criado a partir de agrupamento de municípios com menos de cinquenta mil habitantes conforme critérios sociais, culturais, geográficos e econômicos, com o objetivo de promover e acelerar a superação da pobreza e das desigualdades sociais no meio rural, inclusive as de gênero, raça e etnia. A escolha e a priorização do território tal como incorporado no Programa Territórios da Cidadania foram estabelecidas por critérios que atendessem ao Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais, a saber: menor Índice de Desenvolvimento Humano Territorial, maior concentração de beneficiários do Programa Bolsa Família, maior concentração de agricultores familiares e assentados da reforma agrária, baixo dinamismo econômico, segundo a tipologia das desigualdades regionais constantes da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, do Ministério da Integração Nacional, convergência de programas de apoio ao desenvolvimento de distintos níveis de governo e maior organização social.

[20] Ver Dye (2005), Farah (2011), D'Acenzi (2013).

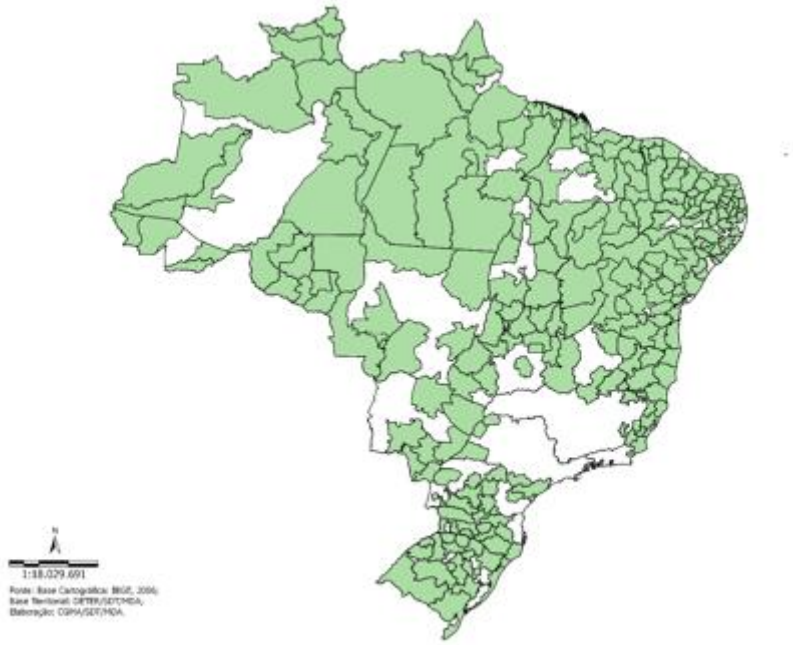
Os Programas Territórios Rurais e Territórios da Cidadania estiveram intimamente ligados pelo fato de compartilharem os mesmos recortes territoriais e parte dos seus dispositivos institucionais (LEITE, 2020); contudo, diferenciam-se pelos objetivos, natureza e modelo de governança. Para Bonnal (2013), os dois programas tiveram efeito sistêmico das atividades desempenhadas em favor do desenvolvimento social e econômico e da dinamização da solidariedade entre os membros do público-alvo, limitado a agricultores familiares. Conforme Malluf (2013), o PRONAT tem a característica de um programa de fomento a projetos territoriais, ao passo que o PTC tem uma concepção diferenciada de concentrar e articular políticas setoriais bastante diversas num mesmo espaço geográfico. Já a caracterização do PTC, Mattei (2013) faz a seguinte relação:

> O PTC, ao partir do conceito e dos instrumentos adotados, priorizou o enfrentamento da pobreza por intermédio da articulação das políticas existentes em vinte e dois ministérios[21], visando melhorar a eficácia das ações governamentais pela integração de distintas políticas. Para tanto, foram priorizadas ações em 120 territórios a partir das experiências territoriais já existentes, ou seja, os territórios rurais de identidade (MATTEI, 2013, p.120)

A forma de implementação dos 120 territórios do PTC decorreu de modo que 60 territórios seriam beneficiados em 2008 (contemplando 958 municípios) e o restante até 2010, com ação em todo o país. As imagens que seguem, Figura 03 e Figura 04, mostram os arranjos territoriais, ilustrando a distribuição geográfica de 239 territórios rurais (PRONAT) e da cidadania (PTC) até 2014.

[21] Ministérios e órgãos do Governo Federal mobilizados para o Programa Territórios da Cidadania em 2009: Casa Civil, Secretaria Geral da Presidência da República, Secretaria de Relações Institucionais, Planejamento, Minas e Energia, Saúde/Funasa, Integração Nacional, Trabalho e Emprego, Meio Ambiente, Cidades, Desenvolvimento Agrário/Incra, Desenvolvimento Social, Educação, Ciência e Tecnologia, Comunicações, Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial, Secretaria Especial de Aqüicultura e Pesca, Justiça/Funai, Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Cultura, Banco do Brasil, Banco do Nordeste, Caixa Econômica Federal, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Fonte: Brasil. Territórios da Cidadania. 2008. Disponível em https://www.embrapa.br/documents/1355746/30180455/Territ%C3%B3rios+da+cidadania.pdf/b435c5cb-b68a-095f-5e27-caef4e60b044 Acesso: 09/01/2023 p.15

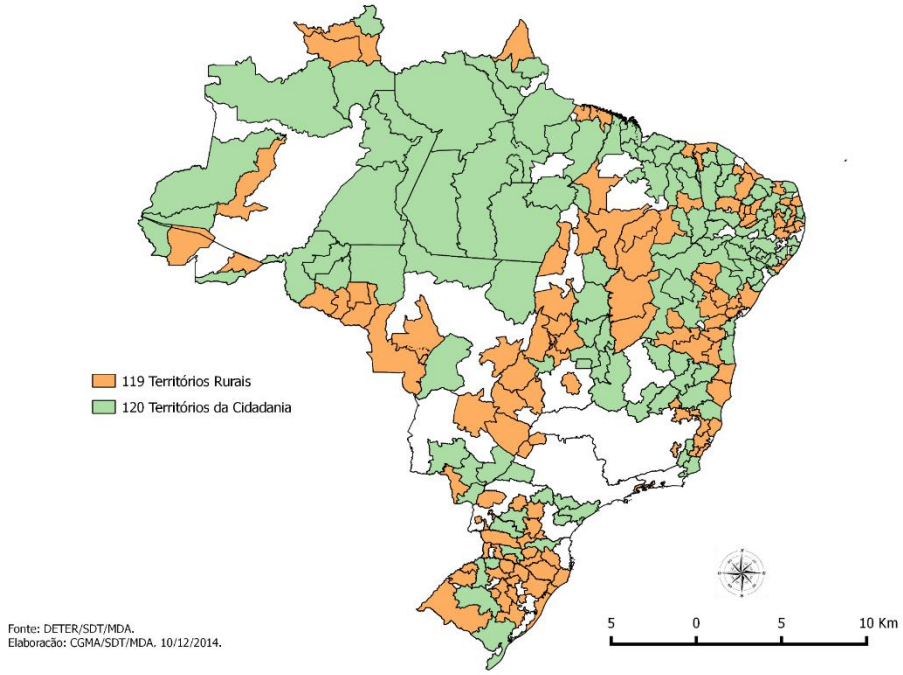
Figura 3: Mapa Territórios Rurais (PRONAT).



Fonte: MDA/SDT - Material de capacitação NEDET/2014.

Desses 239 territórios rurais, a Figura 04 mostra o grupo de Territórios da Cidadania. Todos os territórios da Cidadania foram antes territórios rurais, mas nem todos os territórios Rurais foram contemplados pelo Programa Territórios da Cidadania, como fica esclarecido pelo mapa exposto.

Figura 4: Territórios Rurais e Territórios da Cidadania.

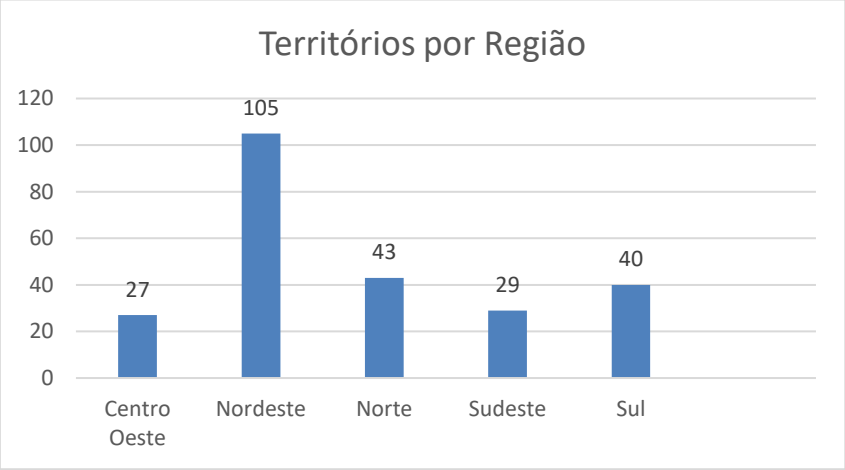


Fonte: MDA/SDT - Material de capacitação NEDET/2014.

Por meio dos dois Programas, foram organizados e implementados, entre territórios rurais e territórios da cidadania, quase 260 territórios, conforme apresentado em Lunas e Junior (2017). Até o ano de 2015, o Brasil possuía um total de 258 Territórios homologados. Desse total, 123 eram Territórios Rurais e 135 estavam inseridos como Territórios da Cidadania.

A Figura 05 mostra a distribuição de territórios por região, evidenciando um número muito maior na região nordeste, tendo em vista que é a região com maiores índices de pobreza (indicador para o PTC) e que concentra maior número de agricultores familiares.

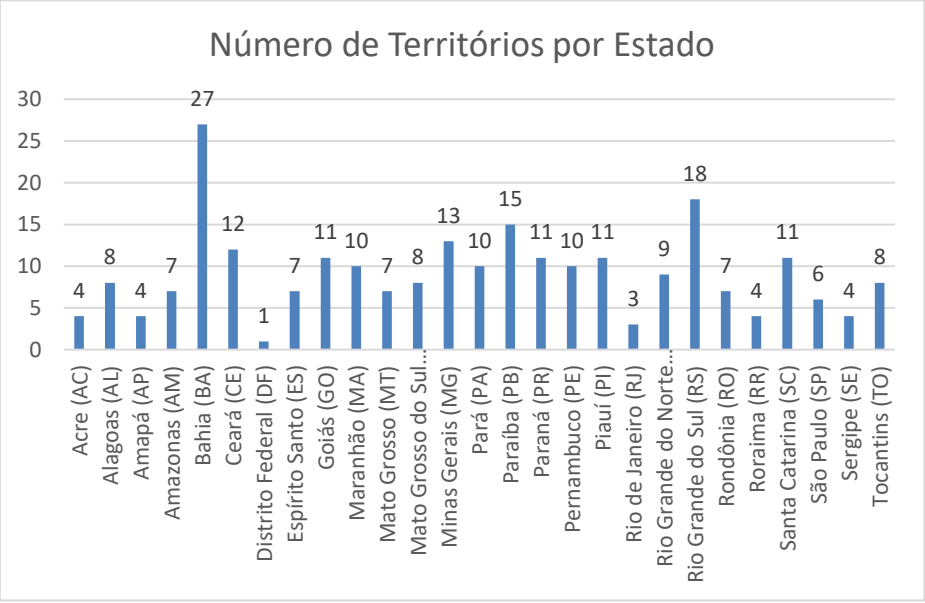
Figura 5: Gráfico Territórios por Região no Brasil.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do NEDET/2016.

A Figura 06 apresenta o número de territórios por estado, sendo possível visualizar a Bahia com maior número de territórios, seguida pela região sul. Não foram encontrados levantamentos de quantos territórios permanecem atuando conforme o PRONAT. Já na Bahia, optou-se por continuar a gestão com base na regionalização territorial para as políticas públicas do Estado.

Figura 6: Número de Territórios por Estado.



Fonte: Elaboração própria a partir de arquivos do Nedetes.

As fontes de informações sobre dados relativos aos Territórios ficam condicionadas às pesquisas publicadas e nem sempre mostram os mesmos números

exatos nos artigos. São sempre aproximados. Os acessos a dados que estavam em *sites* da SDT/MDA também não estão disponíveis.

De acordo com material apresentado pela SDT em capacitação do NEDET, em 2015, os dados mostram que foram contemplados 3.591 dos 5.568 municípios brasileiros, atingindo população total de 76,7 milhões de habitantes. Destes, foram atendidos mais da metade dos grupos prioritários, sendo 22,5 milhões de habitantes da população rural, que significa 75,5% destes no País; 3,5 milhões de estabelecimentos de agricultores familiares, 812.238 assentados da reforma agrária, 2.093 famílias de comunidades quilombolas, abrangendo 87% do total no País, e 652.582 famílias de pescadores, contemplando 66,04% do total no País.

Com a política ainda em implementação, pois ainda não havia agregado todos os municípios do país, houve a extinção do MDA e, de imediato, o processo de investimento na política territorial foi comprometido o que, consequentemente, promoveu o enfraquecimento da política. Em meio aos esforços de grupos locais, com apoio de governos dos estados e municípios em continuar as ações que já estavam em andamento, houve a emissão do Decreto n° 9.784/2019[22], de 07 de maio de 2019, que revogou o Art. 6º A e o Art. 7º do Decreto de 25 de fevereiro de 2008, que instituiu o Programa Territórios da Cidadania. O decreto de 2019 extinguiu ou alterou a estrutura e o funcionamento de vários conselhos, impondo limites à participação social em políticas públicas, fazendo com que a política territorial ficasse quase inativada.

Na Bahia, o desenho da divisão territorial foi inicialmente definido pelos programas da Política Federal, por meio dos programas Territórios Rurais (em 2004) e Territórios da Cidadania (em 2008). O primeiro selecionou seis territórios no estado, posteriormente, houve nova divisão de modo que ficaram estabelecidos nove territórios da cidadania e quatro rurais. Nessa estruturação foram inseridos mais treze territórios, somando, em 2007, o número de 26 territórios na Bahia, contemplando os 417 municípios. Em 2014, passaram a existir 27 territórios, como será apresentado no próximo capítulo, sendo que o último incluído foi o Extremo Sul da Bahia, o TIES-BA.

4.2. A participação nos colegiados e a gestão das políticas territoriais

[22] Decreto Nº 9.784, de 7 de maio de 2019. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9784.htm

A gestão territorial, como novo modelo de pensar o desenvolvimento rural, constituiu uma inovação por abarcar mecanismos de gestão pela participação e controle sociais, figurados nos conselhos e outros repertórios. Entretanto, a gestão nesse modelo demanda boa articulação entre todos os órgãos e atores envolvidos no desenho institucional. Nessa proposta, gestão territorial é estudada por Dallabrida (2007) a partir de dois conceitos (ou dimensões), a saber: governança e planejamento nos territórios, a fim de verificar a operacionalidade do modelo. Ambos resultam de uma prática de concertação que abrange as diferentes redes de poder socioterritoriais, com destaque para a articulação de uma diversidade de "atores sociais, econômicos e institucionais" (DALLABRIDA, 2015).

Para o autor, governança poderia ser entendida como o exercício do poder e autoridade para gerenciar um país, território ou região, compreendendo os mecanismos, processos e instituições através das quais os cidadãos e grupos articulam seus interesses públicos, incluindo entre os atores representações dos agentes estatais. É o termo próximo ao de gestão social definido por Tenório (2011) como ato de participação e controle sociais de espaços públicos, compreendido como gerência de arranjos institucionais participativos. Sem estender a discussão sobre os dois termos, a expressão gestão territorial é entendida aqui como a definição de governança imbricada na definição de gestão social. Portanto, o termo governança territorial refere-se às iniciativas ou ações que expressam a capacidade de uma sociedade organizada territorialmente para gerir os assuntos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo de todos os atores (DALABRIDA, 2007).

Rede de poder socioterritorial é outro termo utilizado por Dallabrida (2011) para referir-se a cada um dos segmentos da sociedade organizada territorialmente, representados pelas suas lideranças, a compor a chamada multiatorialidade. Concertação designa o processo em que representantes das diferentes redes de poder socioterritorial, por meio de procedimentos voluntários de conciliação e mediação, assumem a prática da gestão territorial de forma democrática e descentralizada (DALLABRIDA, 2011). Com base em outros autores, ainda ressalta que é imprescindível buscar construir "estratégias multiescalares e governança multinível", o que significa contemplar uma "abordagem das diversas escalas espaciais que se articulam no território em que se quer promover determinado processo de desenvolvimento".

O autor localiza a construção do poder político local-regional como condição necessária a uma maior participação democrática dos cidadãos no destino de seu entorno espacial (DALLABRIDA, 2011). E conclui que, na governança territorial, há uma evidente assimetria entre a formalização de experiências de descentralização e a qualificação de sua prática, o que implica na necessidade de qualificação da prática democrática e do exercício da cidadania. Por fim, o autor assevera ainda que as práticas participativas podem ter sua credibilidade comprometida caso as práticas efetivamente democráticas não sejam abrangentes e possibilitem a expressão dos interesses legítimos de todos os segmentos afetados.

Planejamento não é diretamente conceituado nos trabalhos de Dallabrida (2007, 2011, 2015), mas o autor o associa à participação como mecanismos de ordenamento político e econômico. O planejamento em políticas públicas é visto como processo, tanto na perspectiva *top down* quanto *bottom up*, sendo que, nesta última, a ênfase é dada à participação da sociedade civil para a elaboração dos planos (LIMA e D'ASCENZI, 2013), referente às ações para implementação das políticas, a partir das ideias compartilhadas para solução dos problemas públicos. É um processo de decisão político-social que depende de informações precisas, transparência, ética, temperança, aceitação de visões diferentes e vontade de negociar e buscar soluções conjuntas que sejam aceitáveis para toda a sociedade, principalmente para as partes envolvidas (OLIVEIRA, 2006). Na prática, é a fase em que, após a definição da agenda de temas prioritários a serem tratados, se parte para a formulação de modelos e objetivos para, posteriormente, ocorrer a implementação e a avaliação (BOULLOSA, 2020).

Conforme Dallabrida (2207), não basta, teoricamente, planejar a implementação de um modelo de gestão de política pública em que o Estado não exerça papel mobilizador e aglutinador, de modo a aproveitar as potencialidades coletivas locais. Por outro lado, pode-se inferir que a dependência do Estado, para efetivar a soberania coletiva, nos espaços criados para o exercício da liberdade de participação, como nos colegiados e conferências, é questionável no que concerne ao direcionamento que este dá por meio dos técnicos agentes de desenvolvimento orientados a apresentarem propostas que normalmente são aceitas, pelo fato de os cidadãos não estarem preparados para formularem as políticas conforme suas próprias demandas; porém, pode acontecer que as propostas não sejam as mais adequadas à situação local. Desse modo, a necessidade de qualificação das estruturas de governança territorial, conforme averba Dallabrida (2007),

depende da evolução da prática democrática não somente dos cidadãos, mas do próprio Estado, questão complexa que vai além da intencionalidade de instalar uma política democrática de desenvolvimento participativo, pois carece de outras orientações. Nesse sentido, como propõem Pateman (1992) e Nogueira (2011), deve haver uma qualificação pela educação política.

Vale pontuar que a qualificação da participação reivindicada por Pateman (1992) é um desafio apontado em todos os estudos revisados. Para Teixeira *et al* (2012), um dos pontos questionáveis na prática da participação em conselhos é que há fragilidade na autorização como requisito da representação em espaços participativos, pois os conselhos não são abertos à participação de qualquer pessoa interessada na discussão, quem pode falar e, principalmente votar, são os representantes eleitos ou indicados.

Os mesmos autores assinalam que, nos colegiados territoriais, há preponderância de finalidades normativas, por isso podem ser vistos como espaços regulados pelo Estado para o controle de interesses em que a disputa para a participação se daria em torno do *status* público, dado o potencial uso da autoridade estatal para fazer cumprir as regras. Logo, essa autorização não emana dos representados, e sim do órgão que institui o espaço ou do reconhecimento por organizações já legitimadas para atuação naquela instância, o que priva ou limita a liberdade de participação. Geralmente, nos colegiados territoriais, o processo é semelhante, a associação ou órgão representado encaminha uma carta ao Codeter com o nome do representante e este tem a atribuição de cadastrar a instituição e homologar o pedido de participação da instituição, com o respectivo representante, que será aprovada ou não pelo colegiado. As normatizações desse procedimento estão orientadas pelo Documento Institucional nº 3 do MDA e SDT (BRASIL, 2003b) e pela Norma Estadual da Bahia, Lei nº 13214 de 29/12/2014, no seu artigo 15 (BAHIA, 2014) e no Regimento Interno do Codeter de cada território; neste caso, foi observado o do TIES-BA.

Quanto ao funcionamento das instituições participativas de gestão territorial, Teixeira *et al* (2012) realizaram um mapeamento para analisar os traços da representação política nesses espaços e seu potencial inclusivo. O trabalho apontou para o fato de que são espaços representativos, pela forma de escolha e categorias de participantes. Consideram que, nesses espaços, os desafios são semelhantes aos dos parlamentos, pois há diferentes lógicas de representação e operam institucionalidades distintas. Os autores identificam, em relação a conselhos e conferências, que houve distanciamento entre o

governo e as organizações de base locais, nas diversas regiões do país. Nesse sentido, Mendonça[23] (2014) aponta uma crise de representatividade nos conselhos e ressalta que conselhos e conferências nacionais devem evitar a reprodução de métodos (vícios) exercidos pelo parlamento e reprovados pela sociedade; para tanto, sugere que a composição e o plano de ação dos conselhos nacionais sejam o reflexo, um extrato da conferência nacional. Isso é percebido ao analisar a relação das propostas sugeridas nas escutas por meio das conferências e das ações implementadas.

Notamos que isso não ocorre somente em nível nacional, como assinalamos no trabalho "Análise da Política Pública de Desenvolvimento Territorial: participação e multiatorialidade no extremo sul da Bahia", de autoria própria, publicado no livro[24] *Estado e sociedade sob olhares interdisciplinares: experiências participativas, disputas narrativas, território e democracia* (2020), ao questionarmos a capacidade dos instrumentos da gestão pública em democratizar e garantir a inclusão nos processos de decisões do extremo sul da Bahia, identificando que a dificuldade de participação evidencia um problema público, carecendo de se encontrar novas formas de participação. Diante disso, desafios a serem enfrentados para consolidação da participação social são evidentes, portanto, há necessidade de aperfeiçoar os mecanismos que compõem o arcabouço que materializa a gestão de políticas públicas. Teixeira *et al* (2012) apontam como fenômeno que pode ter desencadeado esse distanciamento no âmbito nacional a distribuição de funções entre órgãos de assessoramento da Presidência da República, que conformou a estrutura de gestão no que diz respeito à articulação com sujeitos políticos aos assuntos relevantes à participação, conforme as Leis n. 10.683/2003; n. 10.869/2004, n. 11.204/2005 e Decreto n. 5.364/2005, que dispõem sobre a organização da presidência da república e dos ministérios. Isso ocorreu de forma semelhante em nível territorial, tendo em vista que, no período da gestão do Codeter do TIES-BA 2014-2016, o coordenador pediu afastamento para atuar junto à gestão estadual em cargo na CET.

Sobre a criação da SNAS – Secretaria Nacional de Articulação Social –, pelo Decreto n. 5.364, de 2005, pela qual o governo pretendeu acompanhar a implementação de instrumentos de consulta e participação popular, como os conselhos e as conferências, Teixeira *et al* (2012) supõem que pode ter dificultado o fortalecimento das iniciativas de gestão participativa, ao separar a articulação com a sociedade civil. Com isso, os autores

[23] Coordenador-Geral de Mecanismos Formais de Participação (Conselhos e Conferências Nacionais) da Secretária-geral da Presidência da República no Governo Lula. Período de 2005 a 2015

[24] Link: https://repositorio.ufba.br/handle/ri/33160

percebem uma fragmentação da administração pública na arquitetura da participação. No seu entendimento, o reconhecimento de novos sujeitos políticos ficou comprometido, assim como a dificuldade em lidar com a heterogeneidade da sociedade, os interesses a defender e práticas de interação com o governo. Sobre essa problemática, Paes de Paula (2005) argumenta que, embora o governo Lula tenha agregado setores populares e do empresariado na tentativa de promover e difundir as virtudes políticas do campo movimentalista, reformulando as relações de Estado e Sociedade, "a inserção da lógica dos fóruns e conselhos no âmbito do governo não avançou, por apresentar uma continuidade em relação ao governo anterior no que se refere à estrutura e dinâmica organizacional" (PAULA, 2005 p. 44).

Isso se refere à estrutura e arquitetura adotada para participação social na gestão pública, que não obteve o resultado esperado, que era conseguir ter mais vozes nos processos participacionistas. Dizer que não houve resultados parece contraditório quando visualizamos o aumento dos instrumentos de participação social durante o governo mencionado, se avaliarmos o período entre 2002 a 2010. Por exemplo, o número de conselhos passou de 18, em 2002, para 25, em 2010, o que significa aumento de 38% entre os anos de 2000 a 2010. Não se pode negar que o aparato foi estruturado, porém é preciso identificar quais foram as dificuldades da sua funcionalidade. As teses de Rodrigues (2016) e Fernandes (2018) e os trabalhos de Freitas *et al* (2012); Flores (2014); Dias e Paiva, (2015); Dias (2017) e Azevedo *et al* (2018) corroboram as dificuldades e desafios nos conselhos na abordagem territorial em diferentes regiões, como será detalhado adiante.

Ainda de acordo com Teixeira *et al* (2012), os conselhos não possuem vinculação de representação que vai do local para o nacional; somente em poucos espaços representantes de conselhos subnacionais são chamados a participar, e o estudo mostra que somente em 40% das conferências os conselhos têm corresponsabilização pelo processo e a pretendida abertura nas conferências é reduzida, quando apenas os sujeitos diretamente relacionados aos temas se envolvem nas discussões, o que nos conselhos é mais forte, pois a especialização é quase um imperativo à participação. Nas conferências territoriais esse processo ocorre pelos articuladores da escuta, que incentivam a acomodação dos participantes de acordo com a afinidade com os eixos temáticos. Dificilmente há tempo para alternar as pessoas nos eixos, de modo que seja possível uma discussão mais ampla. Quanto à representatividade, elegem-se nas plenárias locais

membros para representar aquele território nas estaduais e estas seguem com o mesmo processo para a escolha de representantes nas nacionais. Neste caso, os membros eleitos compõem um grupo pequeno que participa desse nível no processo. Já nos Codeter, há uma intenção de representação e discussão mais direcionada pelas câmaras temáticas. Associado às formas de representação que ocorrem nas conferências e no Codeter, Teixeira *et al* (2012) concluem que, numa perspectiva de ampliação da participação, não caberia restrição, e sim abertura a diferentes tipos e níveis de conhecimentos sobre um tema. Mas esta proposição é pouco prática, considerando as conferências já realizadas, a dificuldade de conseguir público com a capacidade política e conhecimento que isso demandaria.

Além de tudo isso, a hierarquia dos conselhos envolvidos causaria o sombreamento de ações, dificultando a identificação da população em relação às respectivas atribuições, que são, por exemplo, os Conselhos de Desenvolvimento Rural, com representação nacional, estadual e local. Quanto ao Conselho de Desenvolvimento Territorial, institucionalidade direta de participação na abordagem territorial, observa-se que não existe essa hierarquia e, sendo uma política regional, ainda é pouco reconhecida por atores dos municípios e os representantes correm o risco de ficar distantes de situações específicas e ainda, na situação local, pode haver município que não tenha representante no Colegiado Territorial.

A composição dos conselhos na política de desenvolvimento territorial é orientada pela Resolução n. 52 do CONDRAF. Essa especificidade, quando verificada na pesquisa de campo desta tese, mostrou que, no TIES-BA, a proposta de composição do Codeter, conforme Regimento Interno, é que haja paridade na representação entre membros da sociedade civil e poder público. Pela sociedade civil, os membros são de instituições diversas, entre sindicatos, ONG, cooperativas, associações rurais, entidades de classe, empresas, entre outras. Dentre os membros homologados do poder público [composição até 2023] estão todas as prefeituras do território, representadas geralmente pelos secretários de agricultura, entidades do setor rural (serviços de extensão rural), instituições de ensino, os burocratas de rua e de outros órgãos do estado e município.

O ideal seria que todos fossem ativos para que a escuta fosse representativa de fato; no entanto, há prefeituras que não comparecem nas reuniões, assim como organizações da sociedade civil se ausentam enquanto seria importante sua participação. Outra questão que vale registrar se refere à forma de participação orientada pelas normas,

que é a proporcionalidade entre a sociedade civil e poder público na tomada de decisão para composição do Núcleo Diretivo, que deve "ser representativo dos principais setores integrantes da Plenária, observando-se a proporcionalidade entre as entidades que a compõem, sendo o mínimo de 50% da sociedade civil e o máximo de 50% do poder público" (REGIMENTO INTERNO CODETER TIES - BA). Embora não haja na norma local nada que trate da paridade entre homens e mulheres, este quesito tem sido considerado na composição do Codeter do TIES-BA.

Apesar de, formalmente, o conselho ser constituído da maneira descrita, na prática, nem sempre é possível efetivar a proporcionalidade e a paridade nas reuniões, tanto nos conselhos quanto nas conferências e, por reflexo, nas plenárias locais. A entrevistada (Ind_14), membra do Conselho de Recursos Hídricos da Bahia e do Território, expõe como os conselhos foram tratados nos últimos anos (referindo-se a partir de 2016) e faz ressalva quanto à representatividade:

> *[...] a nível de meio ambiente que foi o que nós mais sofremos e aqui eu sinto na pele, foi a extinção desde o conselho nacional de meio ambiente, que foi extinto, e aí a recriação, mas assim com dominância. Eles já foram excluindo nossa sociedade civil e mais poder público e os agronegócios, empresários, sabe, usuários e pouca gente da sociedade civil e mesmo assim, a sociedade civil para compor o conselho, para se ter uma ideia da aberração, eles fizeram sorteio igual faz uma loteria quais são as instituições que vão fazer parte? instituição tal, instituição tal, botou no globo lá e a instituição que saía era contemplada (Ind_14).*

Além disso, a entrevistada declara como as mudanças pós 2016 interferiram no processo de condução dos conselhos:

> *[...] de 2016 para cá é lógico que essas políticas que foram feitas foram feitas para desmantelar todas as outras, todas as políticas sociais, ambientais, todos elas, econômicas, dos trabalhadores, desemprego, uma série de coisas que tem, que não favoreceu inclusive a forma de gestão participativa" (Ind_14)*

E, como noutros casos, o Codeter Nacional foi totalmente extinto, o que desencadeou a interrupção da política nos estados, porém menos impactante Bahia, assegurada por legislação própria, como já exposto, o Codeter do TIES-BA seguiu com as ações no objetivo de continuar atuando no território e por vontade de grupos que acreditam na política e "na capacidade que o Território tem de dialogar com todos os setores" (Ind_09).

4.3. Instituições e instrumentos de participação e a política territorial

Nos últimos anos (após Constituição de 1988) surgiram diversas práticas participativas e, nesse período, o histórico de tais práticas é contemplado, conforme Carla Almeida (2013), considerando que os instrumentos de participação social adotados são menos conhecidos do que os tradicionais movimentos de participação institucionalizada anterior à Constituição. A autora se refere à ampliação de participantes da sociedade civil em conferências. Sendo assim, descreve a evolução do processo participacionista que evoluiu da seguinte forma:

> pelas mais tradicionais, como o referendo e o plebiscito, até as menos conhecidas, como as conferências de políticas públicas, passando pela reestruturação e ampliação de experiências preexistentes, como as audiências públicas, os conselhos e os comitês, sem prescindir da valorização de outras formas como as ouvidorias e as mesas de negociação e de diálogo, além da criação de espaços completamente distintos, como os orçamentos participativos (ALMEIDA, 2013, p.11).

Embora a autora localize as práticas participativas e as defina como mais ou menos conhecidas, é certo que as conferências já ocorriam desde os anos 1940, quando convocadas pelo governo Vargas para tratar da temática saúde, ocorrendo ali a primeira conferência deste setor e a primeira do Brasil, de modo que já aconteciam antes da Constituição de 1988. "Os anos 1990 acabam se tornando um momento da explosão da participação social no Brasil" (AVRITZER, 2013, p.11). E, após 2003, esta modalidade e os conselhos foram as práticas mais popularizadas e promoveram maior expansão da participação social. Estudos dos últimos anos sobre o cenário político no Brasil (NÚÑEZ, 2017; TEIXEIRA *et al*, 2012; AVRITZER, 2008; ALMEIDA, 2013, LEITE, 2020) mostram que houve crescimento e surgimento de novas instituições participativas entre os anos de 1995 a 2010. Se compararmos que, no ano da Constituição Federal havia 7 (sete) conselhos, entre 1989 a 1994, existiam 10, entre os anos de 1995 a 2002 passaram para 18 e, ao final de 2010, já totalizavam 24 atuando em diversas áreas. De 1941 a 2014 foram realizadas 143 conferências nacionais, das quais 102 ocorreram entre 2003 e 2014, abrangendo 40 áreas setoriais em níveis municipal, regional, estadual e nacional e mobilizando cerca de oito milhões de pessoas (MENDONÇA, 2014).

Esse cenário desacelerou após 2016, com a desarticulação dos conselhos, ausência de conferências, entre outras ações, em decorrência, principalmente, do Decreto de 2019. Teixeira *et al* (2012) apresentam os conselhos e conferências como instituições da

arquitetura nacional da participação, entendida como um conjunto de instâncias participativas institucionalizadas que podem ou não estar articuladas entre si, realizadas geralmente nos três níveis de governança pública, além do nível territorial.

Nesse contexto, em relação à participação de representantes do meio rural nos instrumentos dessa arquitetura, a Constituição Federal de 1988 institucionalizou a participação social e conferiu base para outros repertórios, ao prever formas de atuação desses atores e garantia da gestão pública pela participação social no Art. 10, que trata dos direitos sociais; no Art. 18, sobre a participação da população na organização político-administrativa do Estado; no Art. 74, atinente à participação do cidadão no controle do Estado (*accountability*); no Art. 187, referente à participação de produtores rurais no planejamento e execução da política agrícola. Embora já se articulassem e funcionassem instrumentos de participação social em várias áreas, essa orientação constitucional só foi referendada pela presidenta Dilma Rousseff, por meio do Decreto nº 8.243/2014, que instituiu a Política Nacional de Participação Social - PNPS como marco institucional e regulatório da participação social.

Conforme Teixeira *et al* (2012), foi a descentralização administrativa que possibilitou a criação dos conselhos gestores de políticas públicas e, para Núñez (2017), as experiências da população em mecanismos como os conselhos regionais de desenvolvimento, consulta popular, orçamento participativo e conferências, mencionados pela Constituição Federal (1988), são elementos constitutivos da presença cidadã em espaços representativos. Para os autores, essas experiências tiveram um viés democratizante e permitiram a ampliação da participação do cidadão, de maneira geral, de forma mais equitativa e igualitária em relação ao Estado.

A política territorial, por sua vez, envolveu a articulação de políticas nacionais com iniciativas locais e foi, conforme Silva (2013), criada para que as ações desenvolvidas reunissem aspectos de propostas de políticas de cima para baixo (*top-down*), vinculadas a projetos vindos das próprias comunidades, que os recebem de baixo para cima (*bottom-up*), visando a um movimento de descentralização de decisões, de transversalidade de políticas e de contínua avaliação do direcionamento dos recursos. Nesses aspectos, cabe estudar a política territorial e identificar se as expectativas, tanto do governo, ao propor um novo modelo de desenvolvimento rural, quanto dos cidadãos, que acreditaram ser um modelo em que se poderia de fato atuar nas propostas de políticas, foram atendidas e quais oportunidades foram contempladas. Quanto a possíveis respostas,

a verificação ocorreu na comparação das ações propostas no PTDRSS e na avaliação de resultados pelas metas atingidas.

4.4. Os Conselhos de Desenvolvimento rural na arquitetura da política participativa

Diante da proposta de uma política participativa de desenvolvimento, dois conselhos se imbricaram com a finalidade de articular e apoiar as ações de implementação e acompanhamento de políticas públicas rurais, fazendo a mediação entre os agricultores familiares e as três esferas de governo, a saber, o CNDRS e o Codeter.

A primeira experiência no segmento rural foi o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CNDRS, criado no ano 2000, como parte da estrutura do MDA, por meio do Decreto nº 3.508, de 14 de junho de 2000. Em 2003, o conselho sofreu alterações na composição e representação, passando a ser denominado Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário - CONDRAF. A mudança justificava-se para que representantes dos agricultores familiares pudessem participar de forma que, além do objetivo de promover o desenvolvimento rural, se conseguisse modificar a forma de gestão, executada pela representação social. No início, foi composto majoritariamente por representantes do governo e, posteriormente, formado por mais representantes do meio rural, entre associações e cooperativas. Conforme Lunas, Júnior e Lima (2017), a alteração foi fundamental para o exercício da participação na formulação das políticas para o desenvolvimento rural, incluindo o sujeito do campo não apenas como espectador das ações governamentais, mas como ator na formulação de projetos e políticas. Na Resolução n. 52 de 16 de fevereiro de 2005 constam as recomendações do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CONDRAF em relação às institucionalidades territoriais, para que se constituíssem em espaços de gestão e controle social.

Como nova forma de institucionalização da participação no desenvolvimento rural, para gestão de PDT, o CONDRAF, além do nível nacional, foram criadas instâncias de escuta que se dariam em Colegiados de Desenvolvimento Territoriais (Codeter) nos níveis estadual e local, como institucionalidades da participação social e escuta popular na gestão social desse modelo de política pública. A finalidade era diagnosticar demandas da sociedade, propor, implementar e acompanhar as políticas públicas de

desenvolvimento rural e passou a estar presente também na agenda local para representação, principalmente da população rural pelos seus diversos grupos sociais, indígenas, pescadores, quilombolas, assentados e outros agricultores familiares.

Desse modo, a composição dos Colegiados Territoriais, conforme Decreto nº 4.854, de 08 de outubro de 2003, deveria considerar a pluralidade, a representatividade e a diversidade dos atores que se candidatassem, de modo que houvesse paridade entre representantes da sociedade civil e poder público.

O Codeter Nacional foi proposto no PPA nacional 2004-2007, que passou a configurar a agenda local, como novos espaços socioculturais de participação e deliberação, formados por representantes do poder público, privado e sociedade civil, de modo a dar voz às demandas e ter representação dos povos rurais, visando ao desenvolvimento social, econômico e cultural da agricultura familiar. Conforme o documento citado, os colegiados são as instâncias maiores de deliberação no território no que diz respeito a ações prioritárias de desenvolvimento rural sustentável, com o objetivo principal de compartilhar o poder de decisão e possibilitar o "empoderamento" dos atores sociais no sentido de desenvolver as habilidades coletivas necessárias (BRASIL, 2005, p. 27).

Os Colegiados locais estruturam-se com a composição do Plenário, instância máxima de decisão, composta pela reunião de todos os representantes do poder público e sociedade civil; Núcleo Gestor, composto por um grupo de representantes eleitos pelos membros homologados pelo Colegiado; Núcleo Técnico, grupo de pessoas com capacidade organizativa e técnicos, geralmente agentes de desenvolvimento e demais pessoas dispostas a contribuírem para elaboração de projetos e propostas; Câmaras Temáticas, que funcionam de acordo com o perfil do território, representantes de mulheres, jovens e povos tradicionais, etc.; e Secretaria Executiva, instância que organiza as ações e cuida da documentação e dos procedimentos burocráticos ao funcionamento das atividades do Colegiado.

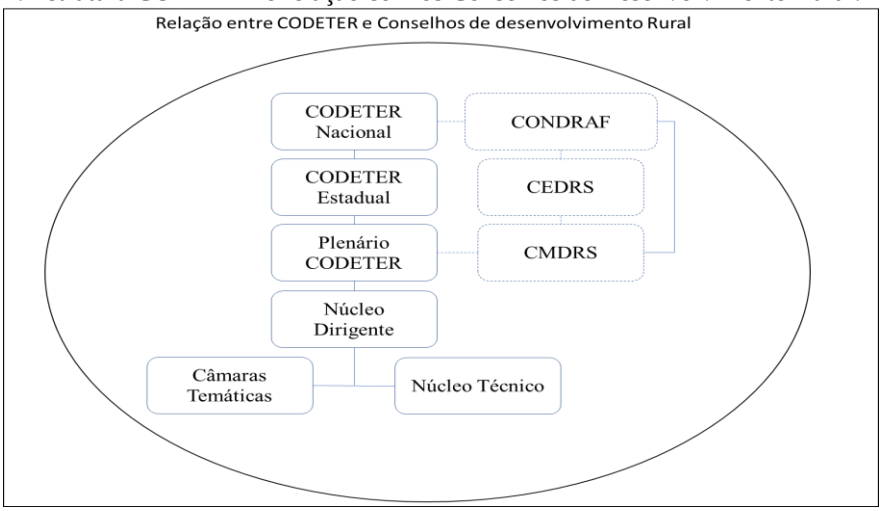
Para Leite (2020), os Codeter surgiram no sentido de conferir um caráter mais amplo de envolvimento social em relação aos já existentes Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural – CEDRs, fortalecendo os respectivos conselhos municipais de desenvolvimento rural sustentável (CMDRS)[25]. A título de exemplo, as decisões relativas

[25] Os CMDRS foram criados em 1996, definidos como espaço para a construção e discussão de políticas, citados no Decreto nº 1.946 de 28 de Junho e constituídos para atender a linha Infraestrutura e Serviços

à aplicação de recursos de infraestrutura nos municípios passavam pelo processo de admissão de projetos do Pronaf avaliados pelo CMDRS e pela política territorial, a operacionalização do PROINF e outros programas eram tratados em plenária do Codeter onde se definia em que investir, com a participação de representantes das associações rurais e representantes do setor público e com apoio do núcleo técnico do território. Porém, esse procedimento foi finalizado com o encerramento do PROINF, de modo que as alternativas de financiamento de infraestrutura e outros projetos para agricultura familiar, voltaram para o PRONAF[26], cujo acesso segue por meio da submissão de propostas orientadas por agentes das agências de fomento credenciadas (Banco do Nordeste, Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e rede Sicoob) e técnicos de assistência técnica.

A Figura 03 mostra a estrutura do plenário do Codeter e como se relacionam com os Conselhos de Desenvolvimento Rural sustentável e estes com o CONDRAF. A estrutura horizontalizada dos dois conselhos intercambia uma relação paralela dessas institucionalidades nos processos de decisões.

Figura 7: Estrutura CODETER e relação com os Conselhos de Desenvolvimento Rural.



Fonte: Elaboração Própria.

Nesse aparato, conforme Lunas, Júnior e Lima (2017), a PPDT, como política setorial, passa a entender a esfera regional como potencializadora do desenvolvimento territorial rural. Nos estados, os territórios organizados em torno do Codeter local

do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), que previa projetos ligados a esses conselhos.

[26] Ver Quadro Resumo (Tabela Grupos e Linhas PRONAF https://www.bnb.gov.br (acesso 26/01/2023)

comportam três espaços diferenciados: o Plenário do Colegiado Territorial, o Núcleo Dirigente e o Núcleo Técnico (MATTEI, 2013), como mostrado na Figura 07, que deliberam acerca do investimento de recursos de políticas públicas e outros temas de ordem social, a partir de decisão da maioria, por meio de votação em Plenárias Territoriais com a participação de representantes das instituições ativas no Codeter. Caso houvesse proposta de novos territórios ou modificação de territórios já estabelecidos, após acordo em plenária local, a intenção deveria ser encaminhada ao Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS) que, após análise da manifestação, deveria ser encaminhada à SDT. Da mesma maneira, os projetos de desenvolvimento de interesse do território deveriam seguir o mesmo fluxo (CODETER local → CEDETER → CONDRAF → SDT). Essas etapas definem o processo da gestão territorial: representar o conjunto único de instrumentos, processos e atores, sua interação interna e externa, que torna possível a implementação dos Planos Territoriais (BRASIL, 2005a).

A construção dos Planos Territoriais foi originada por ampla discussão nas conferências de base que iniciaram em 2007, a partir do primeiro PPA Nacional (2007-2010), realizadas de forma transversal no âmbito da política de desenvolvimento rural. E os Codeter são os mediadores locais nos territórios, tanto para possibilitar a execução da escuta social territorial no processo de elaboração dos PPAs quanto na articulação para realização de Conferências.

Os Planos Plurianuais Participativos - Estabelecem de forma regionalizada as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública Estadual (todos os Poderes de Estado e Órgãos autônomos) para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos Programas de duração continuada (BRASIL, 2023). A partir de 2007, inicia-se o processo de escuta social, que traz para o bojo da tomada de decisão do Estado as demandas da sociedade civil (SEPLAN-BA). No caso da Bahia, as consultas públicas ocorrem nos 27 Territórios de Identidades do estado, captando as especificidades das regiões e prioridades elencadas pela população. De forma geral, a Figura 08 mostra as abordagens dos PPAs desde os primeiros planos e como evoluíram na perspectiva do planejamento participativo, mais abrangente, sai do objetivo puro de gestão de prioridades e prestação de contas para um pensamento mais estratégico pela participação social no processo de planejamento e avaliação, que foi sendo incorporado com o tempo.

Figura 8: Abordagens e funções dos PPAs.

Período Plano	Abordagens	Funções
PPA 2000/2003	Planejamento por problemas **Planejamento Territorial**	Gestão de prioridades Gestão por resultados Prestação de contas
PPA 2004/2007	Planejamento por problemas Planejamento Participativo	**Gestão Territorial** Gestão por resultados Avaliação Prestação de contas Estratégia de Desenvolvimento
PPA 2008/2011	Planejamento por problemas	Prestação de contas Estratégia de Desenvolvimento
PPA 2012/2015	Planejamento participativo Classificador Temático	Gestão Participativa **Gestão Territorial** Agendas Transversais Prestação de contas Estratégia de Desenvolvimento
PPA 2016/2019	Classificador Temático	Integração com Objetivos do Desenvolvimento Sustentável Prestação de Contas
PPA 2020/2023	Planejamento por problemas (Classificador temático)	Avaliação

Fonte: Couto e Cardoso Jr, 2020 citado em Brasil (2023).

Outro organismo do processo de participação social em que os Codeter estão no apoio à escuta, nas primeiras etapas do processo, são as conferências. É o instrumento de escuta de alcance mais amplo no desenvolvimento rural. As que abriram diálogos mais especificamente sobre o meio rural foram as duas Conferências Nacionais de Desenvolvimento Rural Sustentável Solidário – CNDRSS, realizadas nos anos de 2008 e 2013, e as Conferências de Ater, que aconteceram nos mesmos anos, coordenadas pelo CONDRAF, com participação do Codeter.

A primeira CNDRSS, em 2008, representou a consolidação de um amplo processo de mobilização e participação para a realização de conferências territoriais, intermunicipais e municipais (CONDRAF, 2012). Já a segunda, em 2013, teve como proposta atualizar e reafirmar as resoluções da primeira, acrescentando-se a realização de pré-conferências territoriais, intermunicipais, municipais, setoriais e temáticas livres.

As outras duas com participação ativa do Codeter foram as conferências nacionais de Assistência Técnica e Extensão Rural - ATER, uma em 2012, orientada para discussão sobre os eixos: Ater para a diversidade da agricultura familiar e a redução das desigualdades; ATER e políticas públicas; Gestão, financiamento, demanda e oferta de serviços de ATER; Metodologia e abordagens de extensão rural. Na segunda, realizada em 2016, com a participação de mais de 40 mil pessoas de todos os estados brasileiros, foram discutidos o "Sistema Nacional de ATER Fortalecimento Institucional, Estruturação, Gestão, Financiamento e Participação Social", "Ater e Políticas Públicas

para a Agricultura Familiar" e "Formação e construção de conhecimentos na Ater" e os eixos transversais "Ater para mulheres rurais", "Ater para jovens rurais" e "Ater para povos e comunidades tradicionais" (IPEA, 2016). Observa-se que, nesse momento, foi incluído um amplo debate sobre a institucionalização da participação social nas políticas de ATER e houve, na proposta de organização, a realização de conferências municipais e territoriais. As conferências territoriais tiveram à frente o Codeter como mobilizador.

Embora na Bahia se verifique continuidade da política territorial, seguindo com conferências geridas pelo estado, após 2016, não houve mais convocações de conferências nacionais para o debate rural. Em razão dessa ausência, foram realizadas, em 2021, conferências estaduais e territoriais de ATER. Foram 27 conferências territoriais (em todos os territórios) com o tema "Consolidando o Sistema Estadual de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater)" e os mesmos temas transversais das anteriores: ATER para mulheres, jovens, povos e comunidades tradicionais e reforma agrária, acrescentando-se o debate sobre a inclusão de ATER digital e monitoramentos dos serviços na agricultura familiar resultando em 700 propostas a serem encaminhadas para a Estadual. Na Bahia, as conferências foram realizadas de modo virtual, em razão da Pandemia por Covid-19, "uma iniciativa da Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDR), por meio da Superintendência Baiana de Assistência Técnica e Extensão Rural (Bahiater), em parceria com o Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS) (BAHIATER/SDR, 2021)[27].

Conforme Watanabe, citado em Ascom/BA (2021), "as conferências são uma grande oportunidade para as instituições territoriais e os agricultores e agricultoras encaminharem as demandas de cada território para o Governo." No nível territorial, foram eleitos delegados e suplentes para participarem da próxima etapa. Assim, a etapa Estadual culminou com o Seminário Estadual de Ater, em outubro do mesmo ano, contando com cerca de 280 delegados/as eleitos/as, dentre os representantes do poder público e da sociedade civil, incluindo representantes da agricultura familiar e das prestadoras de Ater, de todos os Territórios de Identidade, além dos 37 delegados/as natos/as, membros do CEDRS – Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável, de modo que para escolha dos delegados foram considerados critérios de gênero, sendo 50% mulheres e 50% homens, com 20% de cotas para jovens e 20% para povos e comunidades

[27] Bahiater/SDR (2021) http://www.bahiater.sdr.ba.gov.br/noticias/2021-08-20/mais-tres-territorios-de-identidade-baianos-realizam-conferencias-de-ater Acesso em 14/01/2023

tradicionais (Bahiater/SDR, 2021). Os debates da Conferência foram divididos em três eixos: sendo 1: Sistema Estadual de ATER - Fortalecimento das institucionalidades, financiamento e monitoramento dos serviços prestados; 2: ATER e a relação de políticas públicas complementares para o fortalecimento e efetividade produtiva da Agricultura Familiar; e 3: Agroecologia, Ambiente e Alimentos Saudáveis (Bahiater/SDR, 2021). No processo de realização dessa conferência inda contou com outras quatro conferências temáticas, voltadas para Mulheres, Povos e Comunidades Tradicionais, Juventude Rural e Reforma Agrária. Com a realização dessa conferência, o estado da Bahia manteve o processo de gestão de políticas na abordagem territorial, mesmo sem a realização de uma conferência nacional para continuidade dos debates e ampliação da política de Ater.

Esse modelo se sustenta no estado amparado por legislação própria (Lei nº 13.214 de 29/12/2014), que garante o aparato institucional e orçamento para apoio aos territórios, com gerência da Secretaria de Planejamento SEPLAN, Secretaria de Desenvolvimento Rural -SDR e Secretaria Estadual Territorial – SET. Mesmo assim, a ausência de continuidade e apoio federal, traz dificuldades e preocupações que foram evidenciadas pelos técnicos e pelos atores do TIES-BA, quando entrevistados, ao relatarem que "*a falta de apoio e recursos do governo federal é considerada uma ameaça à política*" (entrevistados ind_01, ind_ 08, ind_09), assim como relatam preocupação quanto à "*dependência do poder público para caminhar*" (ind_01) e quanto ao risco de "*ruptura da escuta do colegiado e do reconhecimento como política de extrema importância de escuta e para direcionamento de investimento das ações*". Desse modo, a própria política territorial desenvolvida somente na Bahia também pode se fragilizar.

4.5. Análise e desenho das políticas de desenvolvimento territorial

A gestão dos Colegiados dos territórios passa a ser um modelo pela participação social na governança territorial, que, segundo Leite (2020), é um paradigma construído exclusivamente de maneira *top-down*, pressupondo o engajamento, a participação e o controle social pelos atores *from below*. A Figura 10 foi desenhada com base na estrutura do antigo MDA, demonstra a proposta de interação desses atores no processo de política pública, como sugerido em Boullosa (2013), de modo que se verificou como se envolvem na esfera territorial, juntamente com as instituições públicas e privadas, assim como as interações internas e externas apresentadas. Foi possível a partir dos modelos de análise

e processos de Dye (2005), uma representação que demonstrasse a ideia dessa política pública.

Analisar política pública é referendado por Majone e Quade (1980, p. 5), ao afirmarem que [...] é uma forma de pesquisa aplicada desenhada para entender profundamente problemas sociotécnicos e, assim, produzir soluções cada vez melhores. De forma parecida, Dewey (1939) já chamava atenção para a necessidade de cientistas investigarem problemas concretos da vida social em busca de solução para situações que fossem percebidas como problemáticas. Rosana Boullosa (2013) aponta para a necessidade de perceber e estudar diferentes modos de compreender os processos de políticas públicas em geral. Isso passa por conhecer as articulações e os vínculos que compõem a transversalidade de questões setoriais no processo de uma política pública. Sendo assim, políticas territoriais são políticas setoriais da política de desenvolvimento rural e, no processo, são integradas por outras políticas e programas específicos.

Com base nas orientações de análise de políticas públicas de Dye, não se identificou um modelo único para análise da abordagem territorial de políticas públicas. O modelo institucional e o modelo de processo (DYE, 2005) foram revistos para caracterizar a conformação dessa política. Dye (2005) estabelece que uma política não se transforma em política pública antes que seja adotada, implementada e feita cumprir por alguma instituição governamental, de modo a lhe conferir legitimidade.

O primeiro modelo permite mapear os arranjos institucionais de nível federal, estadual e local, conforme mostrado na Figura 10. O planejamento da política em estudo configura esse modelo, vez que foi estruturada com a participação e interação de vários ministérios e secretarias em nível federal, seguido pelas instituições estaduais, municipais e intermunicipais.

Conforme Dye (2005), os estudos institucionais descrevem as instituições governamentais específicas – suas estruturas, organizações, suas atribuições e funções. Por esse modelo, podem-se questionar as relações existentes entre os arranjos institucionais, o conteúdo das políticas públicas e analisar essas relações de modo comparativo e sistemático. Permite questionar, inclusive, de que modo a divisão de responsabilidade entre as esferas federativas afeta o conteúdo de determinada política pública.

O modelo de processo tem o objetivo de encontrar padrões identificáveis de atividades de modo a visualizar o processo político. Neste caso, Dye (2005) reforça uma

sequência, que é a identificação de problemas, organização de agenda, formulação, legitimação, implementação e avaliação. Permite estudar como as decisões são tomadas ou como deveriam ser tomadas, o que é útil para entender as várias atividades envolvidas na formulação de políticas.

Conforme o documento Referência para o Apoio ao Desenvolvimento de Territórios Rurais no Brasil (BRASIL, 2005), todo o plano de atividades foi amplamente discutido e divulgado com as ações das respectivas etapas do processo de implementação da política, num desenho geopolítico e perspectiva temporal de ações, de modo a atender todo o território. Outra forma de ação que corrobora Dye (2005) nessa política, foi a articulação institucional que envolveu os diversos órgãos ministeriais e secretarias, dando amplitude e força à Política de Desenvolvimento Territorial.

Esses dois modelos evidenciam o aspecto estrutural da política em tela, que tem no seu fluxo de ações para participação social as plenárias do Codeter, as conferências municipais, territoriais e estaduais e as mobilizações para elaboração do Plano Territorial de Desenvolvimento Social Sustentável - PTDSS. Nesses espaços, as demandas e propostas são levantadas na base local, encaminhadas para uma Coordenação Estadual Territorial – CET e discutidas em âmbito federal. Quanto ao Plano Territorial de Desenvolvimento Social e Sustentável - PTDSS, configura-se como instrumento de referência e diagnóstico sócio-econômico-ambiental estruturado em eixos indicativos de programas e projetos para o desenvolvimento rural que, após aprovado pela plenária territorial, segue para o reconhecimento do governo e retorna por meio de programas ou políticas, como devolutiva à sociedade.

No modelo institucional, conforme orientado por Dye (2005), a política territorial conformou-se em política pública quando foi adotada e articulada por órgãos do poder executivo e normatizada por decreto federal, dando a ela, respectivamente, legitimidade e universalidade, sob coordenação do MDA e execução da SDT, que tiveram o papel de planejamento e implementação. Porém, não pôde ser concluída conforme proposta, devido à extinção do MDA e consequente suspensão das atividades. Por isso, não se pode afirmar que a forma institucionalizada de participação social nos processos dessa política pública, da maneira como foi posta, seria o melhor modelo, pois não houve continuidade. No entanto, muitos avanços no processo de participação social foram concretizados pelas estruturas de escuta e participação social, como o crescimento da criação de conselhos e número e conferências realizadas.

No âmbito da criação de conselhos nacionais, até 1988, existiam 7 conselhos, entre 1989 e 1994 já eram 13 conselhos, entre 1995 a 2002, passaram para 20 e entre 2003 a 2012 há registro de 36 conselhos nacionais, conforme relacionados na Figura 09, do IPEA (2013). Isso indica aumento de 80% do número de conselhos nacionais no período dos últimos 10 anos, o que confirma sua expressão na gestão de políticas em diversos segmentos da gestão pública:

Figura 9: Conselhos Nacionais e Comissões.

1937	Conselho Nacional de Saúde
1964	Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana
1966	Conselho Curador do FGTS
	Conselho Nacional do Turismo
1980	Conselho Nacional de Imigração
1981	Conselho Nacional do Meio Ambiente
1984	Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária
1990	Conselho Nacional de Segurança Pública
	Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador
1991	Conselho Nacional de Previdência Social
	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
1993	Conselho Nacional de Assistência Social
	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
1995	Conselho Nacional de Educação
1997	Conselho Nacional de Política Energética
1998	Conselho Nacional do Esporte
1999	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
	Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência
2001	Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de LGBT
2002	Conselho Nacional dos Direitos do Idoso
	Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil
2003	Comissão Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo
	Conselho Nacional de Economia Solidária
	Conselho de Desenvolvimento Economico e Social
	Conselho Nacional de Recursos Hídricos
	Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção
	Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca
	Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial
2005	Conselho Nacional de Juventude
	Conselho Nacional de Política Cultural
2006	Comissão Nacional de Política Indigenista
	Conselho Nacional de Política Sobre Drogas
	Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais
	Conselho das Cidades
2007	Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia
2008	Conselho Curador Empresa Brasil de Comunicação
	Conselho Nacional dos Direitos da Mulher
2010	Conselho de Relações do Trabalho
	Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil
2012	Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica

Fonte: BRASIL. Guia de Conselhos. Secretaria Geral da Presidência da República/Secretaria Nacional de Articulação Social. (2013).

Na esfera estadual, em 2012, já existiam aproximadamente 351 conselhos estaduais, sendo 268 instalados, mais presentes nas áreas de Educação, Direitos da Criança e do Adolescente, Saúde e Meio Ambiente. Quanto aos municipais, dados do IPEA (2015)[28] revelam que em 1999 haviam, no total 27 mil conselhos em todo o país e, em 10 anos, houve uma redução para 25 mil conselhos. Destes, passado o período de 2016 a 2022, não se buscou para este estudo quais estão ativos ou não, já que houve esfriamento no incentivo à manutenção desses órgãos nos três níveis da gestão pública. Os conselhos municipais são fundamentais para possibilitar a participação da sociedade e estão relacionados a uma diversidade de temáticas. Neste caso, haveria necessidade de uma pesquisa específica para levantamento sobre essas instâncias no território.

Da mesma forma, à medida que se avançou no surgimento de conselhos, houve também desenvolvimento no número de conferências. Conforme Marcelo Pires,

[28] IPEA. Instituto de pesquisa centraliza dados de conselhos municipais e estaduais de 1999 a 2013 https://www.ipea.gov.br/participacao/destaques/1184-ibge

Coordenador-Geral de Mecanismos e Instâncias de Participação Social da Secretaria Nacional de Articulação Social (2014), de 1941 a 2014 foram realizadas 143 conferências, das quais 102 ocorreram entre 2003 e 2014, abrangendo 40 áreas setoriais em níveis municipal, regional, estadual e nacional e mobilizando cerca de oito milhões de pessoas no debate de propostas para as políticas públicas.

Esses dados mostram a expansão de instrumentos como referência na ação participativa da sociedade civil juntamente com o poder público no processo de participação social na formulação, implementação e controle de políticas públicas e como ação para uma gestão reflexiva da vontade dos cidadãos e de se pensar como se articulam as negociações que emanam das disputas e conflitos gerados pelas relações ocorridas nos encontros que as instituições presentes nestes espaços são capazes de gerar.

Dye (2005) critica a análise política que não extrapola o campo de análise da estrutura, deixando de abordar o impacto que as características institucionais têm na política e o impacto dos arranjos institucionais nas políticas públicas. É um problema que merece ser investigado. O modelo da política pública de desenvolvimento territorial, como expõe Dye (2005), conseguiu mobilizar, além da estrutura de governo, vários segmentos da sociedade. Entretanto, mesmo com os avanços na participação social institucionalizada, nas ações de implementação ainda se verifica a necessidade de maior integração de informações e ações que possam atender de maneira mais apropriada as necessidades a serem supridas pelos programas, além de outras demandas, identificadas nos processos não institucionalizados de participação, criados pelos atores locais. A falta de participação reverbera um problema social, pois a presença de uma multiatorialidade e heterogeneidade nos espaços de escuta ainda não é satisfatória e, como apontado em estudos consultados (TEIXEIRA *et al*, 2012; DAGNINO, 2004 e BOULLOSA, 2013; AVELINO[29] *et al*, 2018), é fator que enfraquece a política pública.

A fim de identificar e dar significação aos atores que participam do fluxo de políticas públicas, Boullosa (2013) propõe analisar a política pública para além da centralidade do Estado, com a proposta de olhar para os diversos atores que atuam no processo. A autora desenvolve estudo referente à inclusão das ações de atores não governamentais na compreensão do processo de políticas públicas. Com base na escola *policy inquiry*, a teoria da Mirada ao Revés (BOULLOSA, 2013) considera política

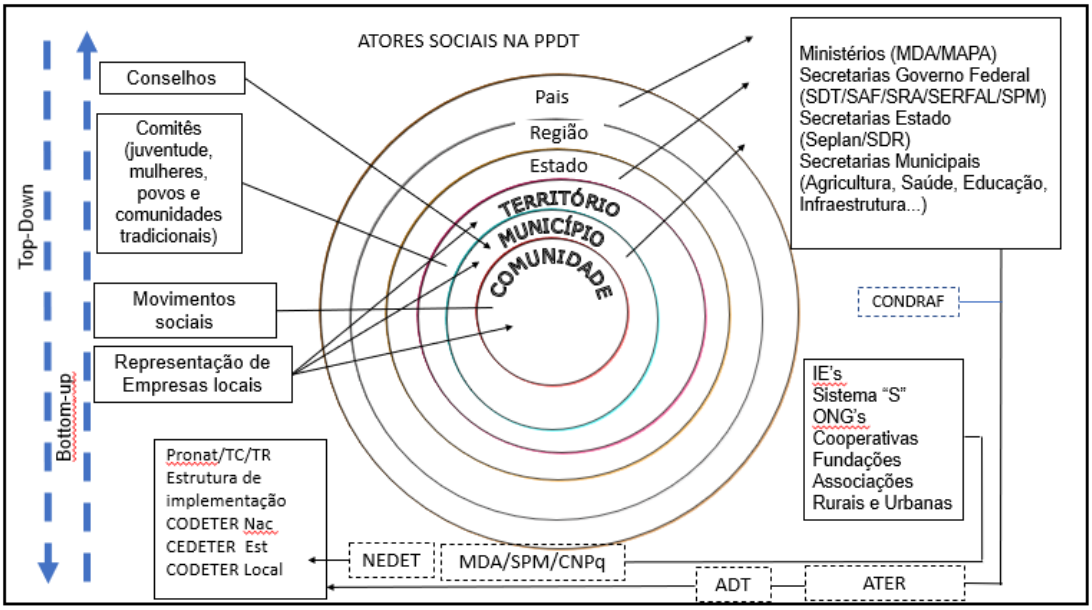
[29] AVELINO, Daniel Pitangueira; RIBEIRO, Jefferson Davidson Gomes; MACHADO, Débora Fernandes Pereira. **DIEST/IPEA**. Boletim de Análise Político-Institucional | n. 14 | Jan.-Jun. 2018.

pública como construto analítico, funcional ao olhar do observador, que identificaria um fluxo de ações resultantes de uma multiatorialidade ativada pelo interesse em ajudar a governar um problema de pública relevância (BOULLOSA, 2013).

Em seus estudos, Boullosa (2013) assume que problema público é algo que excede as muitas interpretações do conceito, atribuindo ao problema o que justifica diferentes mobilizações de atores, inclusive a do analista ou avaliador de políticas públicas e considera ainda que deve haver a presença de numerosos atores. Com essa premissa, a Mirada ao Revés implica a pluralidade e a particulariza, imputando forte relação de Codeterminação entre as ações do conjunto de atores mobilizados e por fluxos de políticas públicas em um contexto difícil de ser previsto pelo observador (analista de *policy*). Ou seja, ator passa a ser aquele que se atoriza no processo, seja individual ou coletivamente, não necessariamente ligado ao governo, formal ou informal, declarado ou não, burocrata de rua, comunidade epistêmica, entre outros, cada um com seu significado no olhar (BOULLOSA, 2013). Os atores ativam para o governo problemas considerados de pública relevância a partir de uma re-compreensão individualizada, mas modelada socialmente, do problema que gerou determinado fluxo.

Os espaços de participação social evidenciados na estrutura da PPDT, conforme os modelos de análise de política pública institucional e de processos (DYE, 2015), são repertórios que permitem entrada e saída de atores que agem conformando fluxos que modelam e são modelados por valores que lhes subjazem (BOULOSA, 2019). Conforme a autora, trata-se de uma multiatorialidade em contínua transformação, que não pode ser definida *a priori* e é sempre situada no tempo e no espaço. Nessa perspectiva, esses espaços de participação, juntamente com os atores e os valores, conformam o "fluxo de políticas públicas" pelas práticas participativas como mostrado no desenho institucional (Figura 10) com a multiatorialidade envolvida nesse processo.

Figura 10: Desenho institucional e Multiatorialidade na abordagem territorial.



Fonte: Elaborado pela pesquisadora (2019)[30].

Esse processo caracteriza o modelo da política pública de desenvolvimento territorial, pelo qual se propunha que a participação de toda a população do território fosse contemplada, com organização de comitês (mulheres, jovens, povos quilombolas e comunidades tradicionais, dentre outros), articulada pelos agentes de desenvolvimento territorial (ADT) e pelos técnicos de assistência técnica e extensão rural (ATER), com apoio de organizações não governamentais (ONGs) e instituições de ensino (IEs) atuando no processo de formação e assessoria. Dessa maneira, esse mecanismo de articulação entre atores de diversos segmentos, tanto do setor público quanto da sociedade civil, como representado na Figura 10, deu forma à gestão das políticas de desenvolvimento territorial, entendida por Leite (2020) como exemplo importante, ao enfrentar desafios e dilemas caros ao universo rural, tais como: a luta social contra a pobreza (no curto e no longo prazos), o combate à desigualdade, a estruturação de cadeias produtivas e a geração riqueza em novas plataformas (territoriais), a geração de renda social por meio de

[30] Desenho desenvolvido e apresentado ao Componente Curricular *Políticas Públicas Comparadas*, cursada no PPGES/UFSB, cujo trabalho final foi publicado em Capítulo de Livro: PIMENTEL, Patricia Ferreira Coimbra. Análise da Política Pública de Desenvolvimento Territorial: participação e multiatorialidade no extremo sul da Bahia. In: **Estado e sociedade sob olhares interdisciplinares**: experiências participativas, disputas narrativas, território e democracia. Org. Ana Carneiro... [et al.]. – Salvador: EDUFBA, 2020. 398 p. Disponível em https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/33160/1/estado-sociedade-sob-olhares-interdisciplinares-RI.pdf Acesso: 22/01/2022

investimentos públicos e privados e seu rebatimento na dimensão sócio territorial (LEITE, 2020).

Para articular as primeiras conferências, assim como outras ações que visavam ao desenvolvimento rural pelo PRONAT, o CONDRAF estabelecia interlocução com os diversos ministérios e a rede formada por instituições da sociedade civil, assim como sindicatos e movimentos sociais, de modo a mobilizar política e estruturalmente o apoio de que precisava para passar à execução pelo Codeter Nacional, que encaminhava pelos agentes de desenvolvimento territorial do Codeter Estadual e daí para os Codeter dos territórios nos respectivos estados. Para as mesmas ações, o CONDRAF também articulava, juntamente com os CMDRS na mesma ordenação federativa, que finalizava no nível municipal, fazendo com que os gestores desse conselho atuassem juntamente com o Codeter do território em questão.

Silva (2013) cita que conselhos territoriais tinham por finalidade agregar um caráter mais amplo de envolvimento social em relação aos já existentes conselhos municipais. E, conforme o autor, esperava-se que a constituição de uma nova institucionalidade, com esse conjunto de instrumentos que visavam maior proximidade com o público em geral, alterasse as microrrelações de poder estabelecidas a partir da relação direta de transferência de recursos entre governo federal e prefeituras municipais, ampliando os canais de diálogo e os atores sociais envolvidos na definição de projetos estratégicos para os territórios (SILVA, 2013).

Acrescenta Bonnal (2013), em relação às questões sociais, mais especificamente na solução dos problemas da pobreza rural no território, que o efeito das políticas territoriais sejam dependentes de fatores como a maneira como os instrumentos de políticas públicas são mobilizados, assim como as modalidades de coordenação e articulação das políticas para alcançar efeitos sinergéticos e a criação de instituições e mecanismos duradouros. Nessas questões, o desempenho e a forma de organização dos municípios e a articulação com o Codeter e o CMDRS foram geridos de acordo com o potencial agregador dos conselheiros nos dois instrumentos.

Para lograr agregar os diversos segmentos na política territorial, no Brasil, inicialmente, o governo seguiu uma experiência que já estava em debate no mundo, ao adotar a transversalidade em políticas públicas. Nesse sentido, a política de desenvolvimento territorial foi articulada para implementar políticas sociais de corte transversal do governo federal, a exemplo de políticas para mulheres, juventude, povos

indígenas, quilombolas, reforma agrária, gestão social e participação. Transversalidade é um conceito adaptado de *gender mainstreaming*, difundido em outros países a partir da IV Conferência Mundial de Mulheres, realizada em Pequim, em 1995, embora já tenha sido utilizado desde 1975 na política de gênero. A partir daí, ganhou *status* (SOBRAL, 2009) e tornou-se uma estratégia de implementação de políticas públicas nos diversos campos, político, econômico, social. Transversalidade consiste em um processo de incorporação de perspectivas feministas no enquadramento de políticas públicas, tanto na construção do problema público quanto na definição do curso da ação estatal (MARCONDES, 2019). De modo geral, conforme a autora, o conceito indica a introdução de uma perspectiva específica ao conjunto de políticas públicas desenvolvidas pelo Estado.

Para atender demandas tão diversas dos diversos segmentos, na perspectiva da política territorial, órgãos e conselhos foram criados além dos já consolidados, como saúde e assistência social, educação e vários outros[31]. No desenho institucional das políticas de abordagem territorial, outra estratégia foi incentivar a criação de Conselhos Municipais e fortalecer os respectivos segmentos locais, para levar as demandas para Codeter e de lá encaminhá-las para as instâncias estaduais e federais.

Esse processo será melhor entendido com a apresentação de como ocorreu no estado da Bahia e no Território de Identidade Extremo Sul, conforme será abordado no capítulo que segue.

[31]Informações sobre conselhos e conferências nacionais de participação social, ver Avritzer (2012), disponível em: https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/td_1739.pdf

5. A POLÍTICA TERRITORIAL NA BAHIA E OS REPERTÓRIOS DE PARTICIPAÇÃO

As expressões “arquitetura da participação social” (LAVALLE, 1999) e “desenhos institucionais" (AVRITZER, 2008), “repertórios institucionais ou espaços de inovação” (ALMEIDA, 2020), utilizadas ao longo do texto, se referem às formas de modelar ou organizar as instituições na estrutura de gestão, de modo a compor uma rede de apoio para aproximar e melhorar a relação entre Estado e Sociedade. Com essa finalidade, a Política Territorial na Bahia faz uso de um conjunto de órgãos e instituições que conferem uma característica de estado democrático com referência em participação social. Este capítulo tem a finalidade de apresentar como isso ocorreu nesse estado e para iniciar, será abordado o histórico do processo de implementação da política territorial na Bahia, legalizada por Lei estadual.

5.1. Histórico e configuração da Política Pública de Desenvolvimento Territorial da Bahia

De modo geral, o Nordeste é uma das regiões do país que apresentou maior adesão à abordagem territorial, não por acaso, mas por já ter havido um histórico de divisão regional e delimitação a partir da consideração de aspectos naturais, humanos e econômicos, formando as Zonas Fisiográficas, em 1946, depois Microrregiões Homogêneas, em 1967, e depois, de 1969 a 1989, Regiões Administrativas e Econômicas, denominações atribuídas a um agrupamento de municípios por características mais aproximadas e, posteriormente, foram referências para a organização e o planejamento nos estados. Já na abordagem territorial, foram somados aspectos identitários, chegando-se aos Territórios de Identidade e, paralelamente a esse delineamento, já existiam iniciativas e organizações sociais que também se estendiam além dos limites municipais[32].

[32] A Bahia possuía 16 Zonas Fisiográficas, reunindo municípios que apresentavam certa homogeneidade natural e econômica. Essa divisão espacial vigorou por mais de duas décadas, posteriormente organizada em 26 microrregiões homogêneas, depois 27 regiões administrativas, que transformaram em 17 regiões econômicas (DIAS, 2017).

A partir desse histórico, a Bahia adotou a abordagem territorial e a estabeleceu como política de estado, com incentivo e arquitetura institucional própria, criada com aparato local para operacionalizar os programas de desenvolvimento nos territórios do Estado. Com efeito, para atender a demanda e dar apoio à política territorial do governo federal, o governo do estado instituiu a Lei n. 13.214, de 29 de dezembro de 2014, que estabelece os princípios, as diretrizes e os objetivos da Política de Desenvolvimento Territorial da Bahia, institui o Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial (Codeter Estadual) e os Conselhos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (Codeter), espaços de participação social e de relação entre as representações dos segmentos da sociedade civil e os Poderes Públicos federal, estadual e municipal (SEPLAN/BA, 2017). Esta lei estabelece, no § 2º, sobre os Territórios de Identidade Rural na Bahia:

> entende-se por Território de Identidade a unidade de planejamento de políticas públicas do Estado da Bahia, constituído por agrupamentos identitários municipais, geralmente contíguos, formado de acordo com critérios sociais, culturais, econômicos e geográficos, reconhecido pela sua população como o espaço historicamente construído ao qual pertencem, com identidade que amplia as possibilidades de coesão social e territorial, conforme disposto no Plano Plurianual do Estado da Bahia. (SEPLAN/BA)

O objetivo da adoção desta forma de configuração política administrativa é atender necessidades específicas dos diversos espaços do estado a partir da participação social, com base no conceito de Território de Identidade, que

> [...] surgiu a partir dos movimentos sociais ligados à agricultura familiar e à reforma agrária, sendo posteriormente adotado pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário para a formulação de seu planejamento. A adoção como unidade de gestão para o estado da Bahia foi ajustada conceitual e metodologicamente para a formulação do planejamento em todas as dimensões, incluindo a realidade urbana e as atividades dos setores econômicos secundário e terciário (BAHIA, 2014).

A articulação para a implementação da Política Territorial na Bahia passou por duas fases normativas: primeiro, pelo Decreto Estadual nº 12.354, de 25 de agosto de 2010, e, posteriormente, pela Lei Estadual nº 13.214, de 29 de dezembro de 2014. Nesses atos o estado passa a integrar, pela política territorial, a institucionalização de sua diversidade, por um recorte que bem define as afinidades espaço-sócio-culturais, seguindo a metodologia da política federal. Desse modo, a adoção dos Territórios de Identidade e a instituição de uma Política Estadual de Desenvolvimento Territorial foi uma escolha histórica, política, estratégica e importante para alcançar o propósito da

desconcentração da riqueza e renda no estado (BAHIA, 2014). O quadro 05 apresenta a transição entre a adoção da abordagem territorial na política nacional e no estado da Bahia, mostrando que pouco depois que se instituiu a proposta no contexto federal, iniciou a institucionalização no estado.

Quadro 5: Transição entre a adoção da abordagem territorial na política nacional e no estado da Bahia

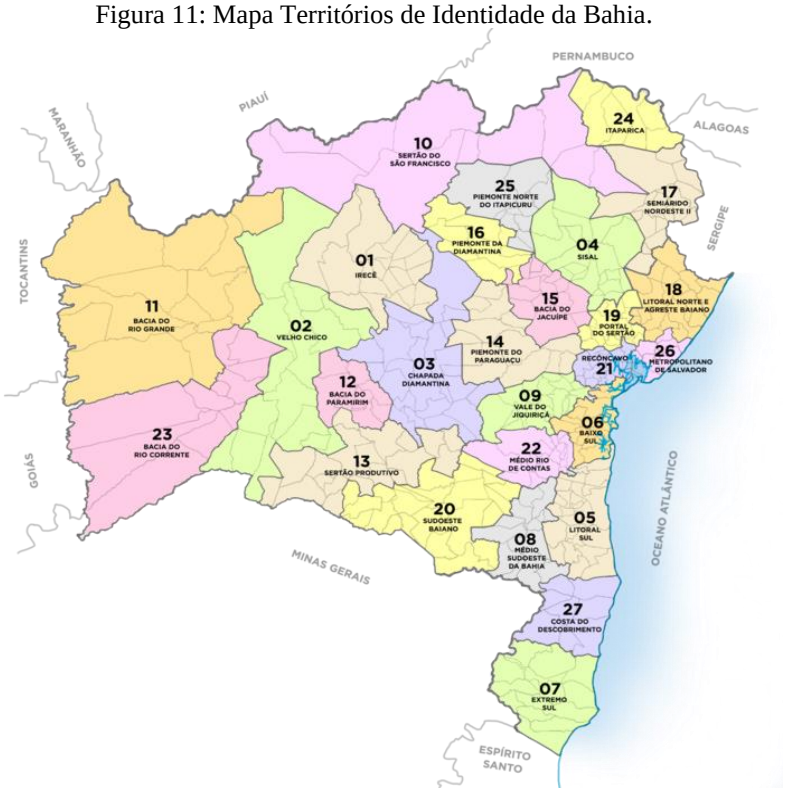
2004	2008	2014	2019	2023
Institucionalização da Participação Social Abordagem Territorial: Território da Cidadania	Territórios Rurais	Decreto 8,243 de 23/05/2014 Marco legal da Participação Social	Decreto 9.759 Extinção da Política Territorial Federal	Decreto nº 11.406, de 31/01/2023 cria o Conselho de Participação Social

2007	2010	2014
Reconhecimento do recorte territorial na Bahia	Decreto Estadual 13.214 25/08/2010	Na Bahia Território de Identidade Lei 13.214 de 29/12/2014

Fonte: Elaborado pela pesquisadora

A gestão do estado passou a ser conforme a organização dos 417 municípios, classificados em 27 territórios, de acordo com a Figura 11:

Figura 11: Mapa Territórios de Identidade da Bahia.

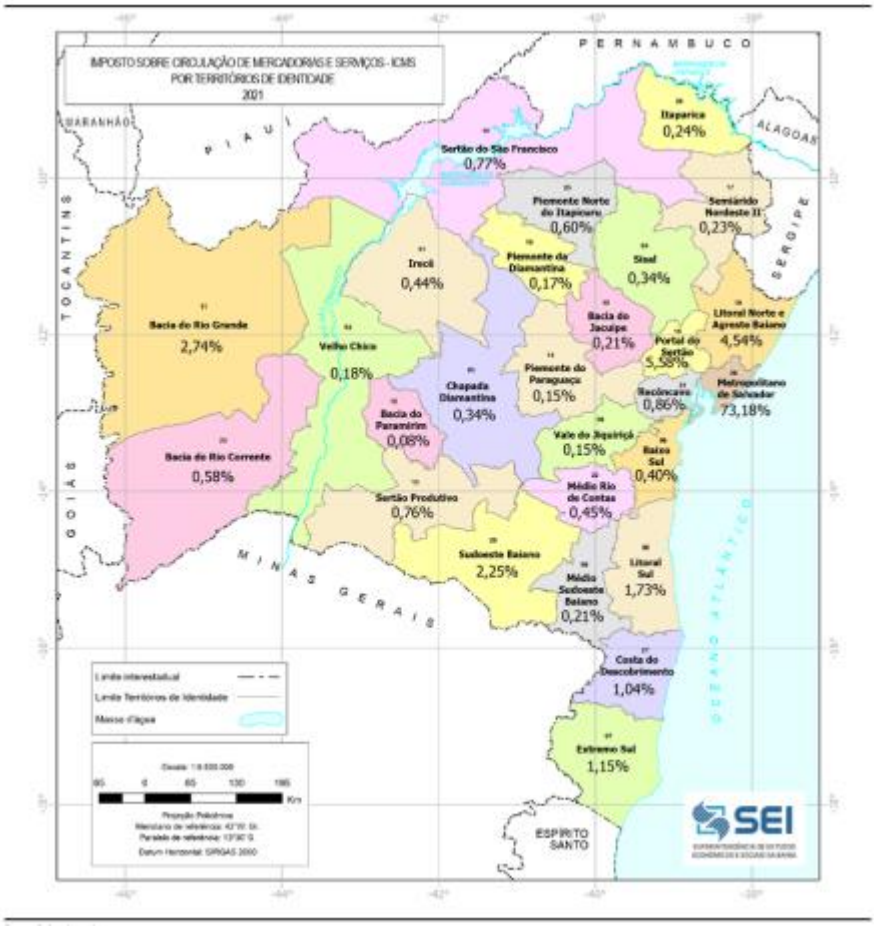


Fonte: SEPLAN-BA (2019).

A discussão do desenvolvimento e da pobreza em nossos dias ressalta novas perspectivas setoriais a envolver diferentes escalas, a local, a regional, a nacional e a global (SILVA, 2006, p.185). Este pensamento define a dificuldade de apresentar informações que retratem a realidade da riqueza/pobreza nas respectivas escalas. Sendo assim, escolher indicadores que a definam com mais clareza, quando se trata de uma localidade com realidades tão diferentes, é mais difícil ainda.

A Bahia é um estado plural, de conformação desigual, sob os múltiplos aspectos em que se analisa um território. Conforme Blatt (2013), há forte concentração econômica e social na Região Metropolitana de Salvador, que agrega 43,2% do PIB e 25% da população do estado, desigualdade que coloca os baianos em uma situação que estabelece baixo padrão de vida para a maior parte da população e, ao Estado, poucos recursos para satisfazer as necessidades desta população (BAHIA, 2014). Esses números não tiveram mudança significativa com o tempo. Estudo recente mostra que 95% dos investimentos na industrialização baiana estão concentrados na região metropolitana de Salvador (QUEIROZ e SOUZA, 2019), colocando as outras regiões do estado marginalizadas. As informações atualizadas sobre dados econômicos e sociais, em função do atraso do Censo 2020 pelo IBGE, ainda são pouco acessíveis, os indicadores têm sido disponibilizados por institutos de pesquisa. Desta forma, a SEI-BA apresenta a distribuição de riqueza gerada pelos Territórios de Identidade, com data recente (2022) com base na arrecadação do ICMS – Imposto por Circulação de Mercadorias e Serviços, conforme mostra a Figura 12.

Figura 12: Arrecadação de ICMS por Território de Identidade na Bahia.



Fonte: SEI-BA (2022).

Como se observa, o território da região metropolitana de Salvador concentra 73,18% da arrecadação do Estado e o Território Extremo Sul, 1,15%, o que "sinaliza o alto grau de concentração da atividade econômica" (SEI/BAHIA, 2022, p. 26) em torno da capital e consequente desigualdade de renda no estado. Embora seja comparativamente baixo, o Extremo Sul ocupa a 4ª posição entre os 27 territórios em relação a esse imposto.

Quanto à concentração de renda individual, no Brasil, dados do PNAD[33] (2019) mostram que 1% da população concentra quase 50% da riqueza, enquanto 47,3 milhões de brasileiros terminaram o ano de 2021 na pobreza, o equivalente a 22,3% da população total. O estado da Bahia é o segundo estado da federação com o maior número de pobres em 2019; 4 em cada 10 moradores do estado estavam abaixo da linha da pobreza, com renda domiciliar per capita menor que R$ 428,00; destes, pouco mais de 1 em cada 10

[33] PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua citado em https://g1.globo.com/ba/bahia/noticia/2022/12/02/pobreza-e-a-extrema-pobreza-atingem-patamares-recordes-na-bahia-e-em-salvador-aponta-ibge.ghtml).

com renda menor que R$ 148,00. Em 2021, atingiu o segundo maior número absoluto de pessoas na pobreza, 6,949 milhões de habitantes, conforme dados PNADC/IBGE (2022)[34].

Essa relação é confirmada quando se observa a distribuição de recursos do principal programa social do Brasil, o Bolsa Família[35]. O relatório do PPA 2022 mostra que, nos últimos anos, entre 2010 e 2022, houve incorporação de quase um milhão de beneficiados. O número de famílias passou de 1.662.069 para 2.584.709, representando aumento de 55,5% . O benefício foi pago, em dezembro de 2022, a 21,6 milhões de famílias, sendo na Bahia 2,62 milhões, o estado com maior número de beneficiários (BRASIL, 2022)[36]. Em janeiro de 2023, o primeiro pagamento foi para 21,9 milhões[37] de família, agregando mais pessoas que se enquadram no perfil. O Quadro 06 apresenta a evolução de distribuição de recursos dos programas sociais para a Bahia, de 2004 a 2023, período disponibilizado no Relatório do PPA 2020-2023. Entre outros indicadores apresentados, nota-se que houve aumento da população em condições de pobreza, em 2021, a Bahia registrou 57,7% da população vulnerável, vivendo com renda de até US$ 6,85 por dia e, no mesmo ano, 17,6% da população com rendimento diário inferior a U$ 2,15, configurando-se como condição de pobreza extrema (BAHIA, 2023 - Relatório PPA 2020-2023), evidenciando percentuais abaixo dos indicadores do Nordeste, 58,8% e 18,3%, respectivamente, mais significativos ainda, quando comparados à média nacional, de 38,8% da população brasileira com rendimento abaixo da linha da pobreza.

[34] https://bahiaeconomica.com.br/wp/2022/12/02/em-2021-proporcoes-de-pessoas-na-pobreza-e-extrema-pobreza-atingiram-patamares-recordes-tanto-na-bahia-quanto-em-salvador/

[35] O mesmo programa teve o nome Auxílio Brasil no período de 2019 a 2022 no Governo Bolsonaro.

[36] Link: https://www.gov.br/cidadania/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/em-novo-recorde-mais-de-21-6-milhoes-de-familias-recebem-o-auxilio-brasil-em-dezembro

[37] https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2023/01/30/calendario-de-pagamentos-bolsa-familia-2023.htm

Quadro 6: Distribuição de recursos de programas sociais entre 2004 e 2022.

Número de famílias beneficiárias e valor total repassado pelo Governo Federal, segundo o tipo de programa de transferência de renda Bahia, 2004 a 2022			
Programa	**Ano**	**Famílias Beneficiárias[1]**	**Repasse Nominal[2] (R$ milhões)**
Bolsa Família	2004	838.963	532,68
	2005	1.067.291	751,36
	2006	1.391.245	1.006,38
	2007	1.411.662	1.204,40
	2008	1.372.763	1.423,08
	2009	1.581.639	1.663,24
	2010	1.662.069	1.938,97
	2011	1.752.766	2.261,75
	2012	1.808.346	2.745,40
	2013	1.800.055	3.257,58
	2014	1.808.376	3.521,43
	2015	1.797.610	3.600,17
	2016	1.772.853	3.775,54
	2017	1.833.993	3.863,52
	2018	1.851.030	4.033,72
	2019	1.750.294	4.073,05
	2020	1.839.527	13.351,59
	2021	1.868.348	4.682,86
Auxílio Brasil	2022	2.584.709	8.272,94

Fonte: SEPLAN-BA, 2022.

Os últimos três anos (2020-2022) foi um período adverso, em decorrência da pandemia Covid-19; embora tenha se acentuado a pobreza no estado, em contradição, a economia cresceu no mesmo período. Porém, a participação dos municípios não é equilibrada. Em relação aos resultados econômicos da Bahia, dados do IBGE (2022)[38] mostram forte concentração da economia no estado, de modo que toda riqueza gerada em 2020, quase metade (48,6%), foi originada de somente dez dos 417 municípios. Bremaeker (2022) divulgou um trabalho com referência de dois anos, 2019 (antes da pandemia) e 2021 (depois da pandemia), escolhidos pelo interesse em verificar a evolução da economia do estado nesse período. Dentre os dados disponibilizados, escolhemos a receita orçamentária[39] como referência, por se tratar dos recursos obtidos para o atendimento das políticas públicas decorrentes de impostos, taxas, contribuições,

[38] https://destaque1.com/camacari-candeias-lauro-de-freitas-sao-francisco-do-conde-e-simoes-filho-estao-entre-os-10-municipio-com-maior-pib-na-bahia/

[39] Fonte: https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-/orcamentario/termo/receita_orcamentaria#:~:text=Recursos%20obtidos%20para%20o%20atendimento,cr%C3%A9dito%20e%20aliena%C3%A7%C3%A3o%20de%20bens. Acesso 24/01/2023

operações de crédito e alienação de bens (Tesouro Nacional, 2023) direcionados à execução de políticas públicas. Nesse período, foi registrado crescimento das receitas orçamentárias no país de 29,96%; na região nordeste, 26,03% e, na Bahia, 20,69%.

Quanto ao setor rural, no Brasil, o último censo agropecuário 2017[40] apresentou 15 milhões de produtores ocupados distribuídos em 5 milhões de estabelecimentos. A Bahia abriga o maior PIB agrícola municipal do Brasil, são 2 milhões de estabelecimentos e 762 mil pessoas ocupadas. A agricultura familiar representa 77% desses estabelecimentos e 67% do pessoal ocupado. Embora o quantitativo seja significativo, análises sobre esses dados (IPEA, 2022; TEIXEIRA, 2019) mostram com preocupação que, no Brasil, a agricultura familiar vem apresentando redução em número de estabelecimentos e em representação no PIB agropecuário contra um aumento da agricultura patronal. Entre 2006 e 2017, houve redução de 10,7% do número de agricultores familiares. A região com queda mais significativa no número de estabelecimentos foi o Nordeste (- 15,9%). Sobre a receita total proveniente da agropecuária, a agricultura familiar teve participação de 22,3% e a agricultura não familiar, 77%. A Bahia ainda lidera em número de estabelecimentos e ocupação na Agricultura Familiar, com 351 milhões de estabelecimentos, ocupando 15 milhões de pessoas em atividades agropecuárias (CENSO, 2017).

Essa situação socioeconômica desigual reverbera a necessidade de políticas públicas para incentivo à produção, geração e distribuição de renda além da necessidade de atenção às políticas direcionadas aos serviços básicos que compõem indicadores sociais como educação, saúde, habitação e infraestrutura. Nesse intuito, o planejamento, com a perspectiva de gestão participativa, objetiva identificar os problemas por meio da escuta dos sujeitos afetados, a fim de promover redução de desigualdades nas unidades federativas, respeitando suas características econômicas e socioculturais. Na Bahia, isso vem ocorrendo por meio da construção dos PPA Estadual e Territorial desde 2003.

A partir do PPA 2004/2007, a Bahia passou a adotar os Territórios de Identidade. Esse PPA foi construído de forma coletiva, com a participação direta da sociedade civil organizada e de todos os órgãos responsáveis pela implementação de políticas (BRASIL/MP, 2003d). Conforme Jesus (2015), no Estado, existiam três políticas de indução à formação de territórios: duas do governo federal, a primeira, por meio do Programa Territórios Rurais (TRs), abarcando treze territórios; já a segunda política, o

[40] https://censoagro2017.ibge.gov.br/templates/censo_agro/resultadosagro/produtores.html?localidade=29

Programa Território da Cidadania (TCs), incorporou nove dos treze TRs; uma de âmbito do governo estadual, denominada Programa Territórios de Identidade (TIs), que subdividiu todo o estado e criou 27 recortes territoriais sobrepostos aos TRs e TCs.

A Figura 13 mostra como a sobreposição entre TR e TC ocorreu. Conforme Flores (2014), os Territórios Rurais que se encaixaram nos critérios estabelecidos pelo governo federal foram considerados também Territórios da Cidadania. E todos são Territórios de Identidade perante o governo estadual, como desdobramento da política territorial federal. Essas definições TR, TC e TI, demarcam a transição entre os programas PRONAT, PTC (federais) e TI (Estado da Bahia) e, por conseguinte, a forma como foi implementada concedeu ao Estado uma dinâmica muito particular (ROCHA, 2010).

.O processo decorreu de forma que a configuração inicial de identificação dos territórios na Bahia foi definida pelo MDA, conforme o Pronat. Na primeira etapa, de acordo com relatório da Seplan, foram selecionados cinco territórios rurais para participar do Programa: Sisal, Chapada Diamantina, Litoral Sul, Velho Chico e Irecê. Posteriormente, foram incorporados outros nove territórios: Semiárido Nordeste II, Sertão do São Francisco, Bacia do Rio Corrente, Sertão Produtivo, Itaparica, Baixo Sul, Piemonte do Paraguaçu e Bacia do Jacuípe, para os quais se direcionou apoio institucional com assistência técnica para apoio no processo de organização.

Esses primeiros territórios constituídos puderam apoiar o fortalecimento dos demais com recursos oriundos de convênios à medida que as articulações aconteciam no estado em outras localidades. Isso dependia também de esforços e interesse de grupos organizados nesses outros territórios, de acordo com entrevista com Ind_10, que atua desde 2003 no Território de Identidade Extremo Sul da Bahia, sendo um dos pioneiros na militância a favor dessa política:

> *Chegou um certo momento em que deu uma esfriada nas articulações. Quando foi em 2007 a gente provocou uma reanimação do território. E aí a gente foi pra cima. Neste período houve um diagnóstico no território custeado pelo MDA. Naquele momento houve uma discordância por parte do povo. A sociedade também não estava muito organizada, tinha poucas entidades ali participando. Naquela ocasião fomos pra cima, fui na reunião da CET. Fui em feira de Santana na reunião da CET e a gente cobrou ali a reanimação do Território, estava meio devagar. E ali a gente reiniciou naquele primeiro momento aprovando o plano safra do Território. E ali, já saímos de lá com alguns encaminhamentos. Fizemos uma primeira plenária aqui em Teixeira, onde a entidade financiadora foi o MOC - Movimento Sisaleiro. Então ali naquele momento a gente fez a atividade financiada. Dali a gente marcou uma plenária grande, que foi na EMARC que participou ali em torno de 80 pessoas, representando a*

> *universidade, órgão públicos, MST, ali foi onde tirou a comissão para construção do plano safra. Fizemos várias plenárias, percorremos quase todos os municípios, lembrando que naquela época o território era composto pelos 21 municípios (Ind_10)*

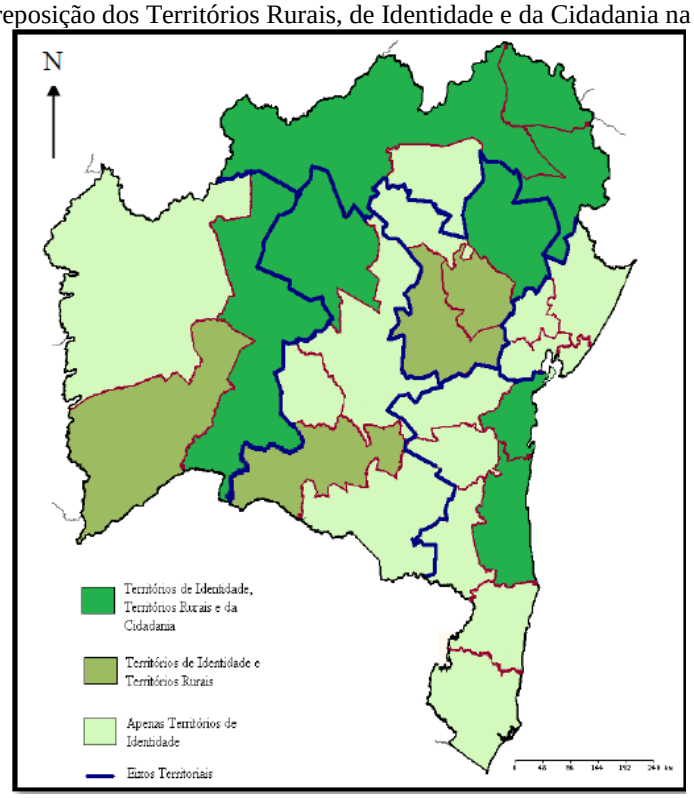
Conforme a SEPLAN (2022), no processo de implementação, a SDT organizou oficinas com representantes de órgãos federais e estaduais e de organizações da sociedade civil e logo houve reação dos participantes quanto ao número reduzido de territórios rurais e aos critérios estabelecidos pelo PRONAT. Para amenizar os ânimos, criou-se um Grupo de Trabalho que mapearia os territórios existentes no estado e criariam propostas com critérios para seleção de outros territórios:

> Para definir a delimitação compatível com a realidade do Estado, organizações da sociedade civil e instituições públicas atuaram na mobilização dos atores locais para aprofundar as discussões em torno da proposta do MDA e construir uma nova formatação territorial, a partir da identificação dos espaços já constituídos (SEPLAN, 2022)

Em 2007, com reconhecimento do recorte territorial como unidade de planejamento, o Governo do Estado "ampliou a representação da sociedade e o escopo das políticas trabalhadas nos espaços colegiados existentes nos territórios, acrescentando ao rural as temáticas e as entidades urbanas de forma que os territórios rurais passaram a ser Territórios de Identidade (SEPLAN, 2022 p.4-5).

A alteração mais recente foi no PPA 2012-2015, em cujo processo se deliberou pelo desmembramento do Extremo Sul, definindo-se a inclusão do 27º território, Costa do Descobrimento, de modo que o primeiro ficou com 13 municípios e o último com 08 (oito). Nos últimos PPA, 2016-2019 e 2020-2023, não houveram alterações no número de territórios mas, no ano de 2014, oficializou-se o Território de Identidade Extremo Sul da Bahia/TIES-BA como território rural.

Figura 13: Sobreposição dos Territórios Rurais, de Identidade e da Cidadania na Bahia.



Fonte: Flores (2014).

Nesse formato, caberia identificar prioridades temáticas definidas a partir da realidade local, possibilitando o desenvolvimento equilibrado e sustentável entre os territórios. A metodologia para definição dos Territórios de Identidade foi aplicada com base no sentimento de pertencimento, em que as comunidades, através de suas representações, foram convidadas a opinar (SEPLAN/BA, 2017). No período de 2003 a 2006, foram realizadas várias atividades, entre as quais, levantamento das delimitações geográficas existentes, reuniões entre organizações e as bases locais para opinarem quanto à inserção dos municípios nos territórios, apresentação de propostas e ajustes e eleição de representantes de cada território (BAHIA, 2007; 2022[41]). As organizações envolvidas no processo foram a Secretaria de Desenvolvimento Territorial, a Secretaria da Agricultura Familiar – SAF (do MDA), a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura – FAO e a Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira – CEPLAC. Nesse mesmo período, foi criada a da Coordenação Estadual dos Territórios – CET, inicialmente como um GT do PRONAT, composto por membros do governo federal e, posteriormente, com a formalização da coordenação, passou a

[41] https://www.seplan.ba.gov.br/wp-content/uploads/Texto-DPT-Politica-Territorial_-V-2.0-2022.pdf

funcionar com representação de todos os colegiados territoriais, entidades da sociedade civil e organizada e instituições públicas, criando desse modo uma rede estadual de representação política dos colegiados territoriais (BAHIA, 2014), para onde convergem todas as discussões em torno dos 27 territórios da Bahia.

Desde início de 2003, o ambiente político foi favorável à criação de conselhos e colegiados e mais outras instituições que promovessem a aproximação da gestão pública com a sociedade. E foi nesse clima que o estado da Bahia convergiu para instrumentalizar sua política de desenvolvimento incentivando a criação dos Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Sustentável (Codeter) como espaço estruturado para acolher os debates emergentes da multiatorialidade da política territorial, juntamente com outros instrumentos, conforme descrito abaixo.

5.2. Configuração dos Conselhos de Desenvolvimento Territoriais da Bahia – Codeter

Como visto, o governo da Bahia adota instrumentos que articulam as políticas públicas com os territórios criando uma estrutura de arquitetura própria de modo que a sociedade civil possa participar do processo de proposição, implementação e acompanhamento das políticas no Estado. Esse aparato era composto pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial – Cedeter, o Codeter local, o Plano Plurianual Participativo – PPA-P, o Conselho de Acompanhamento do Plano Plurianual – CAPPA, os Diálogos Territoriais, o Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável – PTDS, Zoneamento Ecológico-Econômico – ZEE, os Consórcios Públicos e Agenda Territorial da Bahia - AG-TER.

O Cedeter é o órgão de caráter consultivo e de assessoramento, vinculado à SEPLAN, com a finalidade de subsidiar a elaboração de propostas de políticas públicas e estratégias para o desenvolvimento territorial sustentável e solidário do Estado da Bahia instituído pelo Decreto n.º 12.354, de 25 de agosto de 2010, e consolidado pela Lei 13.2014/14 (BAHIA, 2018). Foi a primeira unidade federativa a adotar esse instrumento de gestão participativa, formado por onze secretarias de estado e assessorado pelo CAPPA e Comitês Temáticos.

As diretrizes do Cedeter informam que cabem a este conselho todas as articulações, negociações, diálogos, de modo a orientar o planejamento e a gestão das

políticas públicas estaduais. A diretriz primeira institui, entre as competências do Codeter, a elaboração do PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, da Lei Orçamentária Anual - LOA, dos planos territoriais e outros processos para o planejamento e ordenamento territorial do Estado e, entre outras orientações, propõe valorizar as diversidades de gênero, etnia, social, cultural, econômica e geográfica dos territórios e, como ação estratégica do governo do estado, foram instituídos o Grupo de Gestão Integrada – GGI e GT - Grupos de Trabalho, Agenda Territorial da Bahia -AG-TER – pelo Decreto nº 16.792, de 17 de junho de 2016.

> Esse canal tem a finalidade de promover a integração de atores públicos e o setor produtivo, entidades financeiras, instituições de ensino superior, consórcios públicos intermunicipais, órgãos federais, estaduais e municipais, dentre outros, com o objetivo de acelerar o desenvolvimento econômico e aumentar a renda das famílias baianas, promover e desenvolver a cultura empreendedora e estabelecer uma visão de futuro compartilhada, integrando cadeias produtivas, com vistas a um projeto de desenvolvimento territorial sustentável e de longo prazo (BAHIA, 2014, p.13).

Essa foi uma iniciativa para integração institucional em torno do processo de fortalecimento da política territorial. A gestão social da AG-TER é realizada por três instâncias: o Grupo de Gestão Institucional – GGI, composto pelos titulares das secretarias que integram a AG-TER e o Grupo de Trabalho – GT, formado por técnicos das Secretarias. A segunda instância é formada pelas instituições parceiras, e a terceira, o Comitê Territorial da Agenda – CTA, do qual participam os atores locais, tem caráter operacional e atuação limitada ao território. O articulador territorial é o Agente de Desenvolvimento Territorial – ADT, figura atuante para intermediar as relações entre o estado e o Codeter local. Essa configuração é mais um esforço do Estado na operacionalização de políticas públicas, de modo que consiga efetivar as ações de todas as instâncias do estado que devem estar envolvidas no processo.

De certa forma, essas institucionalidades vêm conseguindo fazer com que o Estado continue fortalecendo a estratégia de desenvolvimento territorial. Mesmo que, no período 2016 a 2022, a PPDT, em nível nacional, tenha perdido força com a extinção do MDA, em 2016, e com a publicação do Decreto n° 9.784/2019, na Bahia, o governo estadual continuou apoiando, por meio de normatização guiada por legislação própria, recursos e pessoal, atuando nos 27 territórios do Estado. O Codeter, diretamente ou por meio do seu CAPPA, qualifica o planejamento público, organizando e provendo interlocução com a sociedade e o retorno do atendimento a demandas dos Territórios de Identidade (BAHIA, 2019).

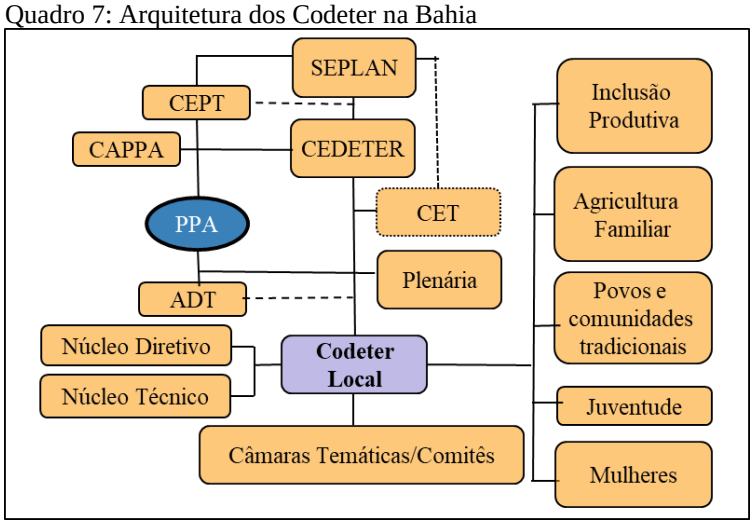
Uma das diretrizes do PPA 2020-2023 consiste na consolidação da dimensão territorial, mantendo a regionalização baseada nos Territórios de Identidade – objeto de política pública específica formalizada em lei. A escuta social é realizada mediante reuniões ampliadas dos Colegiados Territoriais. Nesse sentido, a Escuta Social consiste numa oitiva para a qual se reúnem as representações dos segmentos institucionais, produtivos, sociais e econômicos, públicos e privados, em cada Território de Identidade e a sociedade, representada pelos membros do Codeter. Nesse momento, as representações expressam suas necessidades, traduzidas como propostas a serem avaliadas, com prioridade, pelos Órgãos e Entidades do Poder Executivo, que devem ser inseridas na programação plurianual. O acompanhamento das inclusões de propostas da sociedade no PPA ocorre também pelos órgãos colegiados (BAHIA, 2019).

Na política territorial, a estrutura dos Codeter locais é composta pela Plenária, Núcleo Diretivo, Câmaras Temáticas e Núcleo Técnico, com atuações bem definidas, formando os pilares de sustentação ao Colegiado. De acordo com o Regimento Interno, a plenária é o órgão colegiado superior e deve ser composta por instituições do Poder Público e da sociedade civil; a ela competem todas as decisões estratégicas ligadas ao processo de desenvolvimento territorial, concernentes às articulações institucionais, análise, aprovação e implementação do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS), seleção de projetos a serem implementados por políticas públicas, entre outras ações definidas no Regimento Interno de cada Território.

O Núcleo Diretivo tem a representatividade do Codeter, competindo-lhe representar, coordenar e acompanhar ações do Colegiado para efetivar as decisões das plenárias. Sua forma de funcionamento como tempo da gestão e forma de atuação está explícita no Regimento Interno.

O Núcleo Técnico é a instância que dá suporte ao Núcleo Diretivo, encarregado de apoio técnico e administrativo. Atuará em várias áreas: dimensão social, econômica, infraestrutura, ambiental e físico territorial, político-institucional e científico-tecnológica, o que demanda composição por pessoas capazes de atuar nas respectivas áreas. O núcleo técnico ainda deve agrupar as Comissões ou Câmaras Técnicas ou Temáticas. Essas Câmaras são específicas na sua atuação, a exemplo da Câmara Temática ou Comitês de mulheres, jovens, povos tradicionais, entre outros segmentos, como se mostra no Quadro 7.

Quadro 7: Arquitetura dos Codeter na Bahia



Fonte: Elaborado peal pesquisadora.

Todos são espaços criados como institucionalidade, no quais as decisões relativas às propostas de políticas para cada segmento possam ser discutidas e decididas entre os componentes conforme os interesses daqueles grupos para, posteriormente, serem levadas às plenárias gerais do Codeter, o que ocorre também com os outros segmentos. Esses comitês têm como finalidade e competência articular os diferentes níveis de governo e as organizações da sociedade civil, tendo em vista a proposição, a análise e o monitoramento das políticas públicas, como será apresentado.

5.3. Comitês e Câmaras Temáticas no Codeter: elos de participação social

A ausência dos cidadãos nos processos de tomadas de decisões é um problema que deve ser reconhecido, de pública relevância, e as dificuldades ficam evidentes quando se avaliam grupos sociais em suas particularidades. As vivências nos comitês seriam as experiências locais, conforme retrata Pateman (1992), que possibilitam o treinamento social como questão basilar no processo e procedimentos democráticos. É um modelo que apresenta claramente o fluxo de *input* e *output*, conforme o fluxo mostrado no desenho da multiatorialidade, corroborando as necessidades apontadas por Pateman. Ademais, o interesse dos atores pelas atividades políticas é uma característica que deve ser presente no território, pois os diversos comitês são identificados no desenho para ampliar os debates nos colegiados e confirmar sua operacionalidade na prática.

Do ponto de vista instrumental e operacional da gestão social, os Codeter com as respectivas Câmaras ou Comitês Temáticos são elos fundamentais para atuar com os

temas foco do território, assim como apoiar a realização de conferências em diferentes áreas e a elaboração dos Planos Plurianuais - PPA do estado, como ocorre desde 2008 e vem ocorrendo quadrianualmente. A exemplo, no último ano de elaboração desta tese (2023), estava em andamento a participação na construção do PPA 2024-2027, assim como a articulação para elaboração dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Sustentável - PTDRS dos territórios.

Os Comitês sugeridos no documento orientador da política territorial são de Mulheres, Juventude, Povos e Comunidades Tradicionais, Inclusão Produtiva ou equivalente, Agroecologia e Educação no/do Campo. Cada território criará esse instrumental conforme suas características e demandas locais.

- **O Comitê de Mulheres**

O incentivo à criação dos Conselhos Municipais de Mulheres e os Comitês Territoriais de Mulheres, foi uma das estratégias Secretaria de Políticas para Mulheres – SPM no processo de articulação de políticas públicas para mulheres na abordagem territorial. Esses dois instrumentos atuariam em parceria para identificar as demandas das mulheres pela escuta nos respectivos espaços, coordenados pelo CODETER local, conforme proposto no desenho institucional da abordagem territorial.

O atendimento das demandas das mulheres rurais foi previsto nas ações dos diversos eixos contemplados nos planos territoriais a serem construídos com a participação de mulheres do território. Godoi e Aguiar (2018) apresentam a arquitetura criada para favorecer o processo de participação de mulheres em políticas públicas:

> [...] quando se criou o Comitê Permanente de Promoção de Políticas para as Mulheres Rurais do Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável – CONDRAF, havia uma lacuna nos Colegiados Territoriais relativa às mulheres rurais, paralelamente à criação da Secretaria de Política para as Mulheres (SPM), foi criada, no Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), o Programa de Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia (PPIGRE), que centrou sua atuação em uma revisão da legislação e dos mecanismos regulatórios dos programas existentes, assim como na criação de novas políticas, com vistas a um melhor atendimento às demandas das mulheres. Logo o Programa de Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia - PPIGRE passou por uma reformulação com a criação da Assessoria Especial de Gênero, Raça e Etnia - AEGRE, ligada diretamente ao gabinete do MDA e transformada no final desse mesmo ano em uma Diretoria de Políticas para Mulheres Rurais - DPMR (GODOI E AGUIAR, 2018).

Se essas institucionalidades forem enfraquecidas, o próprio conselho fica sem referência sobre diálogos e demandas particulares de cada área, importantes no processo

das PPDT. No caso das mulheres rurais, as atribulações se agravam pelas situações que já são inerentes a sua condição, somadas às dificuldades de mobilidade, comuns no meio rural, que culminam em ausência nas respectivas câmaras temáticas e consequente dificuldade de participar do Codeter.

Nesse sentido, o esforço de contemplar as mulheres nos programas de políticas públicas territoriais deve ocorrer por meio da mediação entre Comitê de Mulheres/Codeter local, que escuta as demandas num primeiro momento, conduz à escuta mais ampla, na elaboração do PPA e Conferências Territoriais. Esses instrumentos devem estar articulados com a participação da Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM) no Estado e os Conselhos Municipais de Defesa e Direitos das Mulheres dos respectivos municípios do território, que faz o papel de transversalidade[42] nas respectivas áreas de atenção às mulheres. Por isso, esse processo, para ser efetivo, envolve uma rede de atores do setor público e da sociedade civil, que devem dialogar nesses espaços.

De acordo com Godoi e Aguiar (2018), essas institucionalidades foram criadas para facilitar o diálogo e garantir que as questões de gênero fossem tratadas nas articulações das políticas, mas, em pesquisa, que contemplou 86 territórios, observou-se que, embora as mulheres rurais apresentassem grau significativo de participação nos territórios, essa participação não se reproduzia automaticamente em sua presença nas instâncias dos Territórios da Cidadania.

A importância e os avanços em relação à organização e efetivação da participação social, conforme Hernández (2010) houve um certo 'reconhecimento às mulheres', mas as desigualdades de gênero na participação em políticas de desenvolvimento territorial são agudizadas por não se levar em conta a agenda das mulheres e o seu protagonismo na economia familiar (GODOI e AGUIAR, 2018). Essas autoras mostraram também que as políticas territoriais pouco contemplaram as mulheres na sua implementação, deram ênfase numa ideia produtivista que se confundiu com a geração de renda e acabou por desconsiderar orientações culturais próprias do contexto rural e observaram que na definição de prioridades, na maioria dos Planos de Desenvolvimento Territoriais elaborados pelos colegiados, demandas de mulheres rurais não foram tomadas em conta.

É um desafio contornar essas dificuldades no atendimento às demandas das mulheres. Isso pode ser ajustado por uma ação mais efetiva na relação dos Conselhos

[42] Transversalidade é um conceito adaptado de "gender mainstreaming", difundido em outros países a partir da IV Conferência Mundial de Mulheres, realizada em Pequim, em 1995 e tornou-se uma estratégia de implementação de políticas públicas nos diversos campos, político-econômico-social. Ver Sobral (2009)

Municipais e Comitê de Mulheres para ganhar espaço na estrutura do Codeter conforme foi pensado na abordagem territorial.

- **Comitê da Juventude**

As juventudes precisam de espaço para exercer seu papel transformador nas políticas públicas. Para incentivar a participação de jovens nas políticas de desenvolvimento rural, nos últimos anos, ações foram sendo articuladas para incluí-los nos debates dos diversos segmentos da sociedade civil. Embora a participação da juventude tenha exercido protagonismo em momentos históricos da política nacional, como na década de 1960, em movimentos contra o regime militar, o movimento dos caras pintadas, em 1990, no processo de *impeachment* do ex-presidente Fernando Collor de Melo e, mais recentemente, nos controversos movimentos de junho de 2013, a institucionalização de suas demandas na agenda das políticas públicas só veio a ocorrer em 2005, com a Política Nacional de Juventude (PNJ).

O percurso para incluir as juventudes nas pautas e ter a referência dos jovens como sujeitos de direitos iniciou nos anos de 1990, quando surgiram os primeiros espaços institucionais da juventude na América Latina. Neste mesmo ano, foi promulgada a lei 8.069/1989, que instituiu o Estatuto da Criança e do Adolescente. Conforme Abramo (2014), no Brasil, foram criados programas voltados para adolescentes e jovens em vários ministérios; entretanto, a partir da segunda metade da década de 1990, surgiram espaços institucionais - coordenações e assessorias - da juventude e, assim, foram surgindo os Centros de Referência de Juventude, as primeiras conferências municipais e os festivais na área cultural.

De acordo com Abramo (2014), após 2002, a UNESCO, a Ação Educativa e a Fundação Friedrich Ebert promoveram discussões para que a sociedade civil pudesse contribuir com a agenda política do governo. Em 2003, formou-se a primeira Comissão Especial de Políticas Públicas de Juventude na Câmara Federal (CEJUVENT), que coordenou audiências públicas por todo o Brasil e realizou uma Conferência Nacional em Brasília, resultando na elaboração de documentos que serviram de base para a construção de marcos legais.

Esse processo culminou, em 2005, com a edição da Lei n. 11.129, de 30 de junho, e institucionalização das primeiras instâncias, que foram a Secretaria Nacional de Juventude (SNJ), o Conselho Nacional da Juventude (CONJUVE) e o Programa Nacional

de Inclusão de Jovens (ProJovem). Quanto aos marcos legais, Abramo (2014) registra o Plano Nacional de Juventude (Projeto de Lei nº 4530/04), que cria um conjunto de políticas públicas e medidas que beneficiam os jovens, e o Estatuto da Juventude (CDPL N. 04529/2004), transformado na Lei nº 12.852, de 5 de agosto de 2013, que vigora atualmente [2022].

Por meio da Emenda Constitucional n° 65, de 13 de julho de 2010, as demandas das juventudes foram inseridas na Constituição Federal, direcionando a obrigatoriedade de o governo federal coordenar as conferências da juventude consolidando, dessa forma, a participação dos jovens no planejamento de políticas por meio dos instrumentos institucionalizados de escuta. Conforme Rocha e Romão (2016), as conferências são espaços de experimentação dos jovens nas diferentes etapas e, em termos metodológicos, podem se organizar em qualquer grupo, entidade ou movimento social, cultural e uma gama de coletivos, exigindo-se dos participantes o exercício constante da argumentação para defender suas propostas e convencer os demais da importância de suas bandeiras. Desse modo, à medida que participam, vão tendo amadurecimento político e mais noção da importância da participação social no processo de construção de políticas públicas. Em 2008, foi realizada a 1ª Conferência Nacional de Juventude, em Brasília, após terem sido realizadas etapas municipais e estaduais, ocorridas ao longo de 2007, nas quais foram nomeados representantes de todo o país para se reunirem na nacional. Em 2011, ocorreu a 2ª Conferência Nacional de Políticas Públicas para a Juventude - CNPPJ como provocação à inquietação crítica que movimenta a juventude na busca de construção de alternativas criativas, coletivas e que aprofundem a conquista e ampliação dos direitos da juventude e de toda a sociedade (IPEA, 2011). Esta ocorreu após a realização de conferências livres municipais, territoriais e estaduais, onde foram discutidos os seguintes eixos relacionados à juventude:

> Direito à educação, trabalho, cultura e comunicação; Direito ao Território: cidade, campo, transporte, meio ambiente e comunidades tradicionais; Direito à qualidade de vida: saúde, esporte, lazer e tempo livre; Direito à vida segura: segurança, valorização e respeito à diversidade e direitos humanos e Direito à participação e ao poder: participação juvenil, políticas públicas de juventude como política de Estado e orçamento (IPEA, 2011).

A 3ª Conferência[43] ocorreu em 2015, com o tema "As várias formas de mudar o Brasil", na qual se indagou: "Como você muda o Brasil? A sua cidade? O seu bairro?". Já a 4ª Conferência de Juventude, planejada para 2020, foi proposta em cinco etapas:

[43] Regimento disponível em: https://www.ipea.gov.br/participacao/images/3confjuv%20regimento.pdf Acesso 25/04/2023

conferências municipais ou intermunicipais, conferências estaduais e do Distrito Federal, inserindo a modalidade de conferências regionais substituindo as territoriais, conferência virtual e conferência de Povos e Comunidades Tradicionais (BRASIL, 2019)[44]. Porém, por conta da pandemia de Covid-19 não foi realizada e ainda segue sem data até a finalização desta tese [2023].

Embora o país tenha avançado na institucionalização das referências e políticas para a juventude, Abramo (2014) argumenta que

> as políticas públicas de juventude devem assumir a importância da "dimensão territorial do desenvolvimento", o que significa tanto considerar a história e a cultura de cada território quanto levar em conta os distintos grupos que o habitam, considerando suas relações com as distintas esferas do poder público e a política deve ganhar a transversalidade necessária para a construção de uma política nacional que articule programas e ações de diferentes tipos e escopo. Abramo (2014, p.123)

A política pública de desenvolvimento territorial propõe essa transversalidade e a criação dos Comitês da Juventude nos Codeter como forma de articular as ações para as juventudes. Conforme Daniel Silva *et al* (2018), os Comitês de Juventude, compostos pela livre participação e engajamento de jovens de cidades do território, têm o propósito de promover a inserção de jovens em discussões de políticas públicas e em arenas de participação e controle social que extrapolam a dimensão municipal/territorial e alcançam as esferas estadual e nacional. Assim, o caminho a trilhar parte dos pequenos movimentos, participação em conselhos municipais, Comitê da Juventude no Codeter e, deste, devem se organizar para participação nas conferências territoriais a estaduais. Assim, as conferências, desde as municipais, precedem as nacionais. Tudo isso ocorre no período que geralmente se estende de maio a dezembro.

A primeira conferência estadual da juventude baiana aconteceu em 2008 em Salvador, na UFBA, na qual se abordou o processo de regionalização do estado pela política territorial, com debate em uma das mesas temáticas: "Gera Ação tecendo os fios dos territórios de identidade: cidade e campo"[45]. A segunda ocorreu em setembro de 2011[46] com o tema Desenvolver a Bahia e o Brasil, na Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS). A que ocorreu em 2015 na Bahia, foi organizada a partir de conferências

[44] https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-512-de-5-de-marco-de-2020-246769696

[45] http://www.bahia.ba.gov.br/2008/03/noticias/juventude/conferencia-revelou-uma-grande-mobilizacao-da-juventude-baiana/

[46] https://jornalgrandebahia.com.br/2011/10/neste-domingo-0910-foi-realizada-a-2%C2%AA-conferencia-estadual-da-juventude-da-bahia-com-o-tema-desenvolver-o-brasil-e-a-bahia/

livres, municipais, territoriais e uma Inter territorial[47], reunindo jovens de 70 municípios em Vitória da Conquista, com a participação de cerca de 250 delegados[48]. Em todas as conferências são discutidos temas de políticas públicas com um público de 15 a 29 anos nas áreas de saúde, esporte, educação, trabalho, entre outras temáticas, o que inclui povos originários e quilombolas. Visto o histórico da participação da juventude nessas institucionalidades, percebe-se que esses espaços devem ser renovados, quando se observa o intervalo de tempo entre as conferências há necessidade de maior constância, tendo em vista a dinamicidade de mudanças no comportamento da juventude e necessidade de discussão de novas políticas que atendam necessidades que vão surgindo para além do primeiro emprego, já que este é um tema que consta em todos os textos de demandas para esse público.

- **Comitê de Povos e Comunidades Tradicionais**

De acordo com a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais - PNPCT (Decreto n. 6.040, de 2007), estes são compreendidos como:

> [...] grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição (BRASIL/MDS, 2017)

Entre esses estão quilombolas, povos indígenas, comunidades tradicionais de matriz africana ou de terreiro, extrativistas, ribeirinhos, caboclos, pescadores artesanais, comunidades de fundo e fecho de pasto, entre outras.

Tratar aqui de um relato histórico sobre a participação dos PCT e suas lutas políticas de atenção a este grupo demandaria outro trabalho; portanto, de forma breve, para conseguir relacionar ao modo como são incluídos nas políticas territoriais, a normativa inicia com o reconhecimento e a garantia dos direitos dos PCT previstos na Constituição Federal de 1988. Para os quilombolas, previsto nos Art. 68 (direitos dos remanescentes de quilombos), Art. 215, que lhes asseguram a propriedade de suas terras, assim como garantia das suas manifestações culturais e, no Art. 216, proteção e preservação do patrimônio cultural.

---

[47] https://www.pmvc.ba.gov.br/abertura-da-3a-conferencia-interterritorial-da-juventude-reune-jovens-de-70-municipios-baianos/

[48] https://www.pmvc.ba.gov.br/abertura-da-3a-conferencia-interterritorial-da-juventude-reune-jovens-de-70-municipios-baianos/

Dentre as mudanças após 2003 na gestão de políticas direcionadas aos PCT, a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais foi instituída pelo Decreto n. 6.040, de 2007; o CONDRAF criou o Comitê Permanente de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, pela Resolução nº 83, de 19/05/2011, criada originalmente como Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Tradicionais pelo Decreto de 27 de dezembro de 2004[49]. Passado o *gap* do Governo Bolsonaro, na retomada do Governo Lula, em janeiro de 2023, iniciou reestruturação de órgãos para tratar das políticas públicas.

Na Bahia, essas políticas estão sob a responsabilidade Secretaria de Promoção da Igualdade Racial do Estado (Sepromi)[50] que abriga dois conselhos, CDCN - Conselho de Desenvolvimento da Comunidade Negra do Estado criado pela Lei 4.697, de 15/07/1987; regulamentado pelo Decreto nº 16, de 9/04/1991) e Conselho Estadual para a Sustentabilidade dos Povos e Comunidades Tradicionais (CESPCT) instituído pelo decreto 20.306, de 12 de março de 2021 e a Coordenação de Políticas Públicas para Povos e Comunidades Tradicionais, que juntos tem por finalidade formular políticas de promoção da defesa dos direitos e interesses das comunidades tradicionais.

Para os indígenas, além da CF, pela Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973[51], foi instituído o Estatuto do Índio, instrumento de abrangência nacional que regula a situação indígena no país. Embora sofra críticas sobre a função integracionista, o que não será discutido aqui, tem a finalidade de preservar a cultura indígena e integrá-los na sociedade como um todo. Na Bahia, foi instituído o Conselho Estadual dos Direitos dos Povos Indígenas do Estado da Bahia (COPIBA), através da Lei nº 11.897/2010, com o objetivo de formular diretrizes para a Política Estadual de Proteção aos Povos Indígenas, acompanhar, fiscalizar e avaliar os programas e ações dessa política. Então, além da garantia legal, estão sob os cuidados das políticas de inclusão produtiva e desenvolvimento rural.

---

[49] IPEA (Relatório de Pesquisa). A Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais na Visão de seus Membros. Relatório de Pesquisa. Disponível em https://ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatoriosconselhos/120409_relatorio_comunidades_tradicionais.pdf Acesso 04/02/2023

[50] http://www.sepromi.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=13

[51] Lei nº 6.001 de 19/12/1973 fonte: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6001.htm

Nos Territórios de Identidade são representados pelos Comitês de Povos e Comunidades Tradicionais que compõem os CODETER e atuam de forma transversal aos Conselhos de política do Estado face à Política Nacional, em resposta às demandas apresentadas nas escutas locais.

- **Comitê Técnico Inclusão Produtiva ou equivalente**

Em vista da arquitetura da PPDT, com a composição dos Codeter e os comitês no processo de funcionamento, para o governo, a PPDT está consolidada na Bahia, porém não se tem, no Território de Identidade Extremo Sul, estudo de resultados e do perfil dos grupos de participantes e dos representados e quais são, do ponto de vista dos diversos atores, as questões mais relevantes que envolvem a participação no Codeter, como são os vínculos entre os atores e quais são as questões catalisadoras que os unem e, nesse contexto, como se organizam para atuar no campo de disputa de suas demandas práticas e de representação.

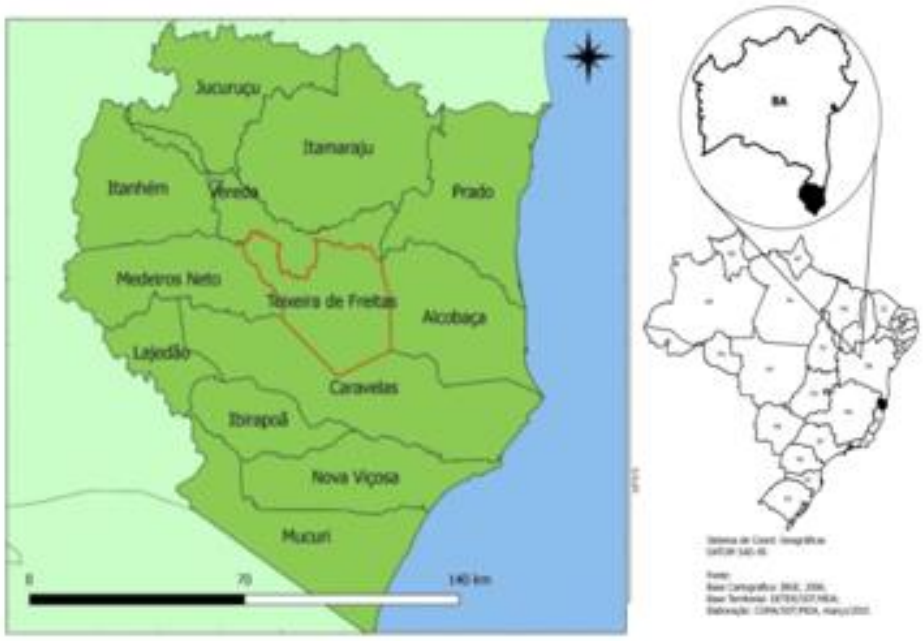
Como apresentado, todas as peças da estrutura de implementação da política territorial, como ocorreu na Bahia, desde a implementação de legislação própria à criação da estrutura capaz de incluir o propósito territorial nos projetos das diversas áreas da administração pública, foram propostas para dar força às ações locais, que culminam com o apoio à gestão dos Codeter de cada território. Dessa forma, coube a cada parte orquestrar a gestão local com maior ou menor envolvimento dos grupos que o compõe, a fim de atuarem no controle social, para que o planejado possa se consolidar. Neste sentido, a forma como a política foi desenvolvida no território e a condução do colegiado serão fundamentais para o retorno e continuidade no ciclo das políticas públicas, tanto estaduais quanto as relativas aos programas federais. Dito isso, seguimos com a apresentação de como a política territorial se desenvolveu no TIES-BA, seguindo esse contexto de estrutura para participação social.

6. PERFIL DO TERRITÓRIO DE IDENTIDADE EXTREMO SUL DA BAHIA – TIES-BA

No processo da política territorial em nível local, em 2004, foi criado o Território Rural Extremo Sul, com 21 municípios alterando, posteriormente, para 13. No período da implementação da política, houve apoio do Estado e mobilização local de atores organizados. Houve o reconhecimento como Território de Identidade, para adequar às políticas de demanda rural, atendendo à diversidade sociocultural de indígenas e quilombolas, que compõem, com outros povos, a diversidade da sua população. Depois do processo de institucionalização da PPDT pela lei 13.214 de 29/12/14 do governo da Bahia, em 2015, o Território Extremo Sul da Bahia - TIESBA foi reconhecido como Território de Identidade Rural e, posteriormente, dividido em duas unidades geridas por Colegiados diferentes, o Território de Identidade Costa do Descobrimento (TICD) e o Território de Identidade Extremo Sul da Bahia (TIESBA).

Conforme consta no Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável - PTDRS de 2016, a formalização da organização territorial começou em 2010 e, em 2012, foi criado o Território Costa do Descobrimento, por desmembramento do Extremo Sul. No ano seguinte, pela Resolução nº 94 do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CONDRAF, o Extremo Sul passa a incorporar o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais – PRONAT (PTDRS, 2016). Nessa nova composição, o TIESBA passa a ser constituído por 13 municípios, como mostra a Figura 14, que são Alcobaça, Caravelas, Ibirapuã, Itamaraju, Itanhém, Jucuruçu, Lajedão, Medeiros Neto, Mucuri, Nova Viçosa, Prado, Vereda e Teixeira de Freitas, município polo onde ocorrem as reuniões do Colegiado.

Figura 14: Municípios do Território de Identidade Extremo Sul.



Fonte: Adaptado de Caderno Territorial (BRASIL, 2015).

Na definição de territorialização no documento orientador da política territorial consta a prerrogativa de que os municípios apresentem densidade demográfica menor do que 80 habitantes por km² e população média por município até 50 mil habitantes (BRASIL, 2003 p. 21). No TIESBA, somente os municípios de Teixeira de Freitas e Itamaraju ultrapassam esse número de habitantes. O território soma população total de 423.613 habitantes, com densidade de 24,81hab/km. Alguns indicadores mostram a pujança do território, principalmente se forem visualizados os dados ascendentes das últimas décadas, no período de 2000 a 2010, quando o crescimento populacional foi de 12,01%, enquanto na Bahia foi de 7,1%, com projeção de 481.232 em 2020, registro de 76,7% da população urbanizada e uma razão de 100,6 entre homens e mulheres (SEI, 2019).

Outros indicadores socioeconômicos são utilizados para ajudar a compreender o TIES. Alguns foram disponibilizados pela SEI-BA (2023), atualizados até 2021, e outros dependem da conclusão do Censo, pois ainda estão com base nos dados de 2010. O território apresenta IDH Municipal[52] entre 0,541 e 0,685 e Índice de Gini 0,569, conforme

[52] O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) mede, por meio de seus indicadores,

dados com base no Censo 2010 (Caderno Territorial, 2016) e a pobreza e desigualdade social no território são representadas pelo percentual de 39% da população que recebe o benefício bolsa família (Caderno Territorial, 2016). O relatório da SEI-BA (2023)[53], com base de dados do Censo Escolar 2020, Data SUS 2021 e SSP-BA 2021, apresenta indicadores dos Territórios. Em relação à educação, o TIES-BA tem uma taxa de analfabetismo de 19,6%, contando com 277 instituições de ensino pré-escolar, 384 do fundamental e 49 do ensino médio, registrando 60 cursos superiores presenciais. Na área da saúde, em 2020, contava com 29 unidades hospitalares, 834 leitos e 487 médicos, numa razão de 1,1 médico para cada mil habitantes. Na segurança pública, a taxa de crimes violentos letais intencionais por cem mil habitantes foi de 36,3 em 2020, menor do que a média da Bahia, que é de 45,9. O número de feminicídios vem aumentando nas últimas décadas, tendo o território registrado 10 vítimas em 2018, 18 em 2019 e 24 em 2020. Outro dado relevante refere-se ao número de eleitores do território, que representa 286 mil, 2,8% do total da Bahia, com base no TSE (2021). Essas informações gerais são importantes para fins comparativos com outros territórios, pois dão a dimensão das necessidades de políticas públicas com intervenções nos respectivos setores sociais.

Há heterogeneidade entre os municípios, se considerar Teixeira de Freitas, Itamaraju e Mucuri, que apresentam alguns indicadores melhores do que os demais. O Quadro 8 mostra a distribuição demográfica do TIESBA entre população urbana e rural.

Quadro 8: Dados demográficos do TIESBA.

o acesso ao conhecimento (IDHM educação), a expectativa de vida (IDHM longevidade) e o padrão de vida, medido pela renda municipal per capita (IDHM renda), (SEI-BA, 2013). Fonte: IPEA. INDICADORES TERRITORIAIS. https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6859/1/BRU_n13_Indicadores.pdf Acesso: 17/04/2023

[53] SEI-BA. InfoTERRITÓRIOS. Território de Identidade Extremo Sul. Disponível em https://www.sei.ba.gov.br/images/informacoes_por/territorio/indicadores/pdf/extremosul.pdf. Acesso 17/04/2023

Município	Área (em km2)	2000			2010			2022[54]
		População Total	População Urbana	População Rural	População Total	População Urbana	População Rural	População Total
Alcobaça	1.481,25	20.891	7.429	13.462	21.271	11.085	10.186	24.530
Caravelas	2.393,50	20.096	10.331	9.765	21.414	11.309	10.105	20.586
Ibirapuã	787,74	7.092	3.569	3.523	7.956	4.532	3.424	8.896
Itamaraju	2.215,14	64.033	47.926	16.107	63.069	49.785	13.284	59.603
Itanhem	1.463,82	21.269	14.054	7.215	20.216	14.206	6.010	17.813
Jucuruçú	1.457,86	12.355	1.844	10.511	10.290	2.292	7.998	9.655
Lajedão	615,47	3.404	1.847	1.557	3.733	2.076	1.657	3.845
Medeiros Neto	1.238,75	21.207	16.014	5.193	21.560	17.064	4.496	22.194
Mucuri	1.781,14	28.013	18.665	9.348	36.026	27.492	8.534	37.975
Nova Viçosa	1.322,85	32.060	24.625	7.435	38.556	33.526	5.030	39.509
Prado	1.740,30	26.353	14.160	12.193	27.627	15.474	12.153	35.003
Teixeira de Freitas	1.163,83	107.257	98.469	8.788	138.341	129.263	9.078	145.223
Vereda	874,33	7.447	1.276	6.171	6.800	1.379	5.421	6.003
Total (Hab)	18.535,98	371.477	260.209	111.268	416.859	319.483	97.376	432.857

Elaborado pela pesquisadora

Fonte: Caderno Territorial (BRASIL, 2015); Censo 2022 (IBGE, 2023)

Embora com percentual elevado de população urbana, o TIESBA tem os elementos predominantes que o qualificam como Território Rural pela orientação do MDA, reconhecendo-se nele aspectos que facilitam a coesão social, cultural e territorial. Também são encontrados espaços urbanizados que compreendem pequenas e médias cidades, vilas e povoados (BRASIL, 2003, p. 29), assim como apresentado no Quadro 9. Como exemplos mais expressivos estão os povoados de São José, de Alcobaça, Itabatã, em Mucuri, e Posto da Mata, de Nova Viçosa, os demais pertencentes a Prado e Caravelas, que têm uma população significativa em relação ao município sede.

[54] Até a finalização da Tese, os dados sobre população urbana e rural não foram divulgados pelo IBGE, relativo ao Censo 2022.

Quadro 9: Cidades e povoados do TIES-BA.

ALCOBAÇA	ALCOBAÇA	**LAJEDÃO**	LAJEDÃO
	APARAJU		POSTO PANTERA
	ASSENT. PROJETO 40 45		VILA BETINHO
	CANTA GALO	**MEDEIROS NETO**	AGROVILA PANORAMA
	CAXANGA		AGUA LIMPA
	NOVO DESTINO		CORREGO DE AREIA
	POUSO ALEGRE		ITUPEVA
	SAO BERNARDO		JURACITABA
	SAO JOSE DE ALCOBACA		MEDEIROS NETO
	TAQUARI		NOVA LIDICE
CARAVELAS	BARRA DE CARAVELAS		NOVA ZELANDIA
	CARAVELAS		SANTA LUZIA DO NORTE
	ESPORA GATO		VILA MUTUM
	JUERANA	**MUCURI**	BELO CRUZEIRO
	NOVA TRIBUNA		CRUZELANDIA
	PONTA DA AREIA		IBIRANHEM
	RANCHO ALEGRE		ITABATAN
	S. ANT. DE BARCELONA		MUCURI
IBIRAPUÃ	IBIRAPUÃ		NOVA BRASILIA
	VILA CAPIXABA		PAULO FREIRE
	VILA PORTELA		SAO JORGE
	VILAS JUAZEIRO		TAQUARINHA
ITAMARAJU	ASSENT. BELA VISTA		TRINTA E UM DE MARCO
	ASSENT. RENASCER	**NOVA VIÇOSA**	ARGOLO
	ASSENT. S. AGOSTINHO		BELA VISTA
	CAMPO ALEGRE		CANDIDO MARIANO
	ITABRASIL		COLONIA NOVA
	ITAMARAJU		HELVECIA
	NOVA ALEGRIA		NOVA VIÇOSA
	P. NOVA ESPERANÇA		POSTO DA MATA
	PAU D'ALHO	**PRADO**	ASSENT. 1 DE ABRIL
	PIRAJA		ASSENT. SANTA FE
	PIRAJI		ASSENT. TRES IRMAOS
	PRATA		CORUMBAU
	SAO PAULINHO		CUMURUXATIBA
	VILA UNIAO		GUARANI
ITANHÉM	ASSENT. FAZ. SAO GERAL		LIMEIRA
	BATINGA		LOT. DE PRAIA DE GUARATIBA
	IBIRAJA		NOSSA S. DO ROSARIO
	ITANHÉM		PONTINHA I
	S. R. DO PLANALTO		PRADO
	SALOMAO		SAO F. DE ASSIS
	SAO JOSE	**TEIXEIRA DE FREITAS**	CACHOEIRA DO MATO
	VILA CURVELO DA CONCEICAO		DUQUE DE CAXIAS
	VILA RESENDE		JARDIM NOVO
JUCURUÇU	AGUA LIMPA		PALHA
	COQUEIRO		SANTO ANTONIO
	ITAMARATI		TEIXEIRA DE FREITAS
	JUCURUÇU		VILA MARINHO
	MONTE AZUL	**VEREDA**	CENTENARIO
	S. J. DA BOA NOVA		CRUZEIRO DO SUL
			MASSARANDUBA
			SAO JOSE DO PRADO
			SULZINHO
			VEREDA

Fonte: SEPLAN/Bahia (2021).

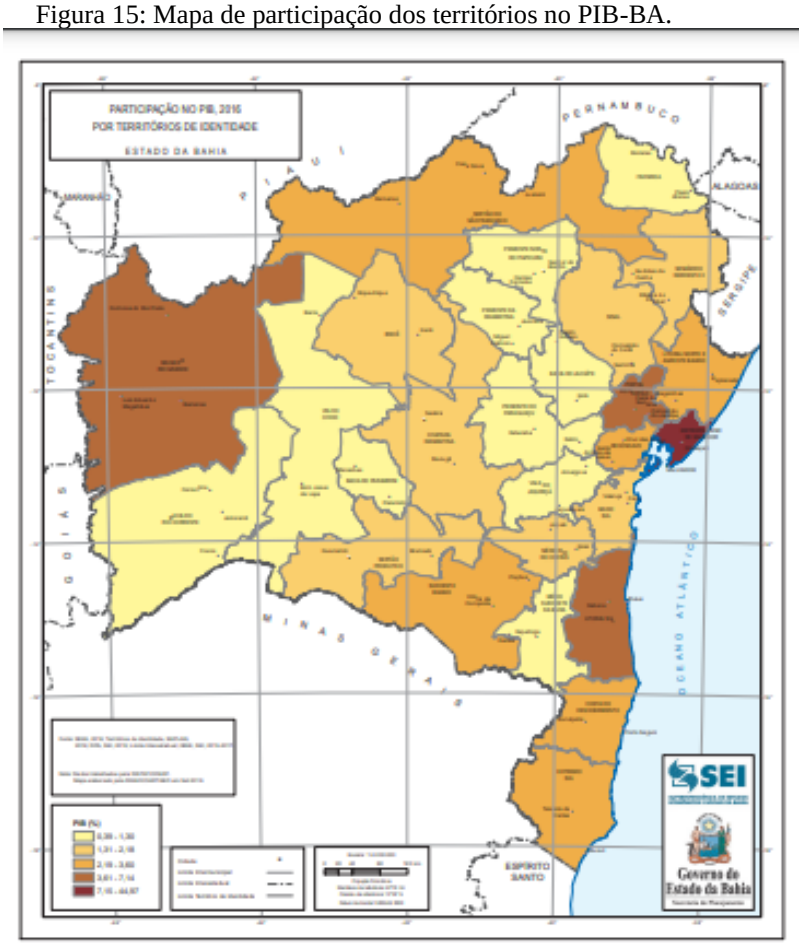
A Política Territorial no Estado da Bahia foi proposta justamente com o objetivo de dar conta da heterogeneidade econômica e social no estado, de modo que houvesse

participação mais igualitária dos atores para atender a especificidades distintas. Os municípios e suas localidades formam um espaço de diversidades culturais, econômicas e sociais que sustentam particularidades. Compõem as atividades produtivas a pesca, artesanal, marítima, e a agropecuária. Nesta última, a agricultura é composta por um número maior de produtores familiares, com predomínio da horticultura, com produção de mandioca, maracujá, amendoim e mandiocultura que, com produção de farinha e derivados, constitui um dos grandes fomentos locais, além de outros produtos típicos da agricultura familiar, inclusive com o extrativismo em filetes da mata atlântica e cultivo de cacau em projetos Cabruca[55]. Em menor número, mas com mais espaços ocupados, há produtores com áreas de eucalipto, produções de melancia, café e mamão, entre outras culturas, bem como produção pecuária, que também é predominante. O território sedia uma das maiores empresas de celulose do mundo, formando um *cluster* madeireiro.

Para ser ter a dimensão do desenvolvimento econômico do TIES-BA, a participação no PIB da Bahia é próxima de 2%, ocupando a quarta posição, atrás somente dos territórios Bacia do Rio Grande, Portal do Sertão e Litoral Sul, além da região metropolitana de Salvador, que concentra 45% de toda a renda do estado, conforme mostra o gráfico da Figura 15.

[55] Cabruca é um sistema agroflorestal tradicional da região, o qual maneja culturas à sombra das árvores nativas da Mata Atlântica.

Figura 15: Mapa de participação dos territórios no PIB-BA.



Fonte: SEI/BA (2019)[56].

A importância da Agricultura familiar foi considerada para a inclusão do extremo sul nessa política por uma demanda local e por entender que, embora seja apresentado um percentual considerável da população urbana, os agricultores familiares, num sentido amplo da composição desse grupo, têm um papel muito importante no processo histórico, social e econômico do TIES-BA. Neste sentido, o tópico seguinte mostra como esse segmento se apresenta no desenvolvimento do território.

6.1. Agricultores familiares: participação nos indicadores socioeconômicos do TIES-BA

56

https://www.sei.ba.gov.br/images/informacoes_por/territorio/indicadores_tematicos/pdf/PIB2016_GCS_4M_2019_SEI.pdf

Este trabalho usa a expressão agricultor familiar para se referir a todos os produtores rurais, conforme estabelecido na Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, que estabelece a Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Nela, define-se como agricultor familiar ou empreendimento familiar rural, os silvicultores, aquicultores, extrativistas e pescadores, bem como os beneficiários de programas de colonização e irrigação enquadrados na lei. O mesmo foi adotado pela Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010, que Institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária - PNATER e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária – PRONATER. Entre os produtores que mais caracterizam a ocupação da agricultura familiar no TIES-BA estão agricultores familiares assentados, indígenas, quilombolas e pescadores. O Território abriga aproximadamente nove mil estabelecimentos da agricultura familiar, conforme mostra o Quadro 10.

Quadro 10: Número de estabelecimentos da Agricultura Familiar no TIES-BA.

Município	Nº de estabelecimentos da agricultura familiar
Alcobaça	1,118
Caravelas	628
Ibirapuã	613
Itamaraju	1,480
Itanhém	1,170
Jucuruçu	1,097
Lajedão	98
Medeiros Neto	414
Mucuri	844
Nova Viçosa	389
Prado	784
Teixeira de Freitas	508
Vereda	269
Total	9,412

Fonte: Caderno Territorial (BRASIL, 2015).

Os agricultores familiares ativos, que podem acessar os programas sociais para agricultura familiar, precisam ter posse da DAP. Entretanto essa é uma situação que ainda requer atenção no Território. Os locais de emissão da declaração são restritos, poucos locais autorizados à emissão, o que dificulta para os agricultores se cadastrarem e manter-se atualizados no sistema, conforme mostra o Quadro 11, há um percentual considerável de DAPs inativas no território.

Quadro 11: Situação das DAP no TIES-BA.

Municípios	DAP(s) Ativas	% DAP Ativas	DAP(s) Inativas	% DAP Inativas	Total DAP(s)
Alcobaça	1280	28%	3313	72%	4593
Caravelas	741	33%	1517	67%	2258
Itanhem	904	30%	2125	70%	3029
Ibirapuã	160	16%	830	84%	990
Itamaraju	871	26%	2494	74%	3365
Jucuruçu	469	18%	2087	82%	2556
Ljedão	78	12%	589	88%	667
Medeiros Neto	342	16%	1863	84%	2205
Mucuri	404	28%	1062	72%	1466
Nova Viçosa	531	39%	814	61%	1345
Prado	1183	27%	3251	73%	4434
Teixeira Freitas	458	20%	1845	80%	2303
Vereda	240	24%	773	76%	1013

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do SETAF Extremo Sul – (Fev/2023)

Na agropecuária, a relação entre o PIB produzido por agricultores familiares e não familiares também tem sofrido alteração, de modo que a participação da agricultura não familiar vem aumentando e a agricultura familiar vem diminuindo nesse indicador, nos últimos dez anos, conforme demonstrado no Quadro 12.

Quadro 12: Participação do VA da Agricultura Familiar e não familiar no PIB Agropecuário da Bahia e participação do TIES-BA sobre o PIB Agrícola Baiano.

Ano	Não familiar (Milhões)		Familiar (Milhões)	
2010	6087	56,80%	4623	43,20%
2011	7280	61,20%	4607	38,80%
2012	8229	64,40%	4550	35,60%
2013	8030	61,30%	5072	38,70%
2014	10337	66,80%	5147	33,20%
2015	12054	67,60%	5782	32,40%
2016	9238	55,90%	7296	44,10%
2017	9796	61,90%	6031	38,10%
2018	12986	68,00%	6110	32,00%
2019	n/i	n/i	n/i	35,10%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do SEI/BA (2021)[57].

[57] Link: SEI-BA. Boletim Agricultura Familiar na Bahia. Disponível em: https://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2721&Itemid=1352 Acesso: 17/04/2023

Conforme relatório SEI/BA (2021), em apenas 10 dos 27 Territórios de Identidade da Bahia a agricultura familiar possui maior participação na composição do valor adicionado do setor agropecuário. As atividades produtivas são distribuídas entre os setores agropecuário, indústria, comércio e serviços. O PIB total desses três setores no território atingiu, nos últimos anos, valor próximo de oito bilhões de reais, conforme mostra o Quadro 13. Mas, observa-se também que, entre 2015 e 2019, vem perdendo participação no percentual do PIB do estado.

Quadro 13: PIB total (agropecuário, indústria, comércio e serviços) do TIES.

Ano	PIB do TIES (em Bilhões)	PIB per capita (Mil Reais)	Participação do TIES no PIB BA
2010	4,58	R$ 10,99	2,97%
2011	4,75	R$ 11,31	2,85%
2012	5,1	R$ 12,05	2,80%
2013	5,84	R$ 12,94	2,85%
2014	6,2	R$ 13,64	2,77%
2015	7,39	R$ 16,13	3,02%
2016	7,58	R$ 16,43	2,94%
2017	7,68	R$ 16,54	2,86%
2018	8,55	R$ 19,00	2,99%
2019	8,03	n/i	2,74%
2020	8,67	R$ 19,03	2,80%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do SEI/BA (2021, 2023).

Embora o território tenha a caracterização agrícola, os dados de 2002 a 2020 disponibilizados pelo SEI-BA (2021, 2023) em relação aos setores produtivos mostram que a agropecuária vem perdendo representação, enquanto os segmentos de indústria e comércio e serviços vêm crescendo, conforme apresentado no Quadro 14. Os principais produtos agrícolas do TIES-BA em 2021, na ordem de produção foram: Café, 74,8 mil toneladas, 35,6% da produção baiana, a Cana de Açúcar, 2,4 milhões de toneladas, 44,30% da produção do estado e Mamão, 139,2,9 toneladas representando 34,8% da produção da Bahia.

Quadro 14: Atividade econômica do TIES por Setor.

Ano	Agropecuária	Indústria	Comércio e Serviços
2002	37,90%	23,50%	38,70%
2010	17,60%	29,30%	53,10%
2020	13,80%	24,20%	62,00%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do SEI/BA[58](2021, 2023).

Os municípios de Teixeira de Freitas, Mucuri e Itamaraju são os que mais influenciam esses setores, Mucuri na indústria, Teixeira de Freitas em comércio e serviços e Itamaraju na agropecuária, conforme indicadores do Quadro 15:

Quadro 15: Participação dos municípios no PIB do TI Extremo Sul em 2019.

Mnicípio	% PIB
Alcobaça	3,6%
Caravelas	4,3%
Ibirapuã	3,4%
Itamaraju	11,9%
Itanhem	2,9%
Jucuruçú	1,2%
Lajedão	0,9%
Medeiros Neto	4,0%
Mucuri	22,2%
N.Viçosa	6,2%
Prado	5,4%
Teixeira de Freitas	33,1%
Vereda	0,9%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do SEI-BA (2023).

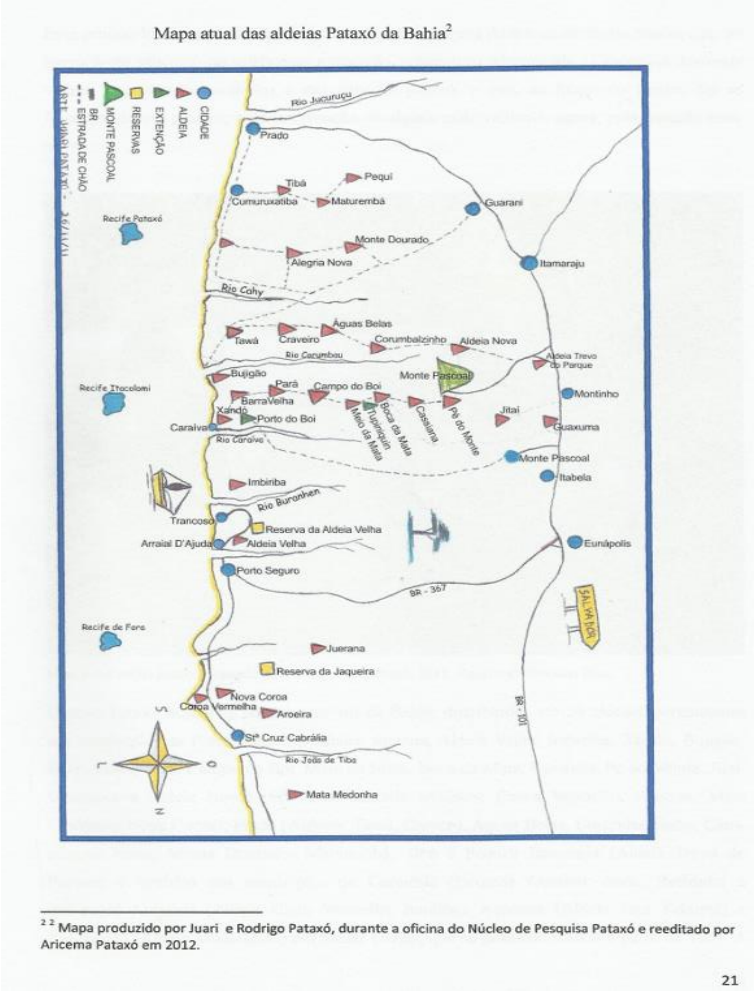
6.2. Perfil dos grupos sociais do TIES-BA

A diversidade de povos originários, quilombolas e assentados forma os grupos sociais no território. Os indígenas organizam-se em cerca de 138 aldeias, distribuídas em 33 municípios baianos e 11 Territórios de Identidade, totalizando aproximadamente 8.769 núcleos familiares identificados (BAHIA, 2016)[59]. O povo Pataxó é o maior, com cerca de 3.277 famílias presentes e, no TIESBA, estão distribuídos em quatorze aldeias, predominantemente no município do Prado e algumas em Alcobaça e Itamaraju, conforme apresentado na Figura 16, que mostra a distribuição das aldeias no território e as reservas ambientais. O TIES-BA está inserido em áreas de conservação, o que totaliza uma área de cerca de 95.492 ha, das quais se destacam a APA Ponta da Baleia/Abrolhos, localizada nos municípios de Nova Viçosa, Caravelas e Alcobaça, equivalente a

[58] Link: https://sei.ba.gov.br/images/publicacoes/download/agricultura/agricultura_familiar_bahia_2017_2018.pdf
[59] Bahia (2016).Etnias indígenas baianas reforçam diálogo com Governo do EstadoSecretaria de Justiça, Direitos Humanos e Desenvolvimento Social (SJDHDS) disponível em http://www.justicasocial.ba.gov.br/2016/04/1063/Etnias-indigenas-baianas-reforcam-dialogo-com-Governo-do-Estado.html Acesso 04/02/2023

aproximadamente 37.465 ha da costa do território, e a Resex Cassurubá, abrangendo área equivalente a 32.629 ha.

Figura 16: Mapa de Aldeias Pataxó da Bahia.



Fonte: Povos indígenas no Brasil, 2009.

Os povos tradicionais quilombolas, no TIES-BA, compõem onze comunidades, sendo que, destas, seis estão no município de Nova Viçosa e uma em cada um dos municípios de Itanhém e Ibirapuã (BRASIL, 2011), conforme apresentado no Quadro 16.

Quadro 16: Comunidades Quilombolas do TIESBA.

Município	Código do IBGE	Comunidade	Data de Publicação
Nova Viçosa	2923001	Helvécia	19/04/2005
Nova Viçosa	2923001	Cândido Mariano*	08/06/2005
Nova Viçosa	2923001	Mutum	08/06/2005
Nova Viçosa	2923001	Naiá	08/06/2005
Nova Viçosa	2923001	Rio do Sul	08/06/2005
Nova Viçosa	2923001	Volta Miúda	08/06/2005
Itanhém	2916005	Mota	13/03/2007
Ibirapuã	2912806	Vila Juazeiro	19/11/2009

Fonte: PTDRS/TIESBA (2016).

De acordo com o presidente do Conselho das Comunidades Quilombolas do Extremo Sul, no território residem um número aproximado de 1.105 famílias, nas comunidades de Helvécia (604 famílias), Vila Juazeiro (250 famílias), Volta Miúda (137 famílias), Rio Sul (87 famílias) e Mota (37 famílias), totalizando próximo de 7000 pessoas. As comunidades de Naiá e Mutum estão "quase sem moradores, correndo o risco de serem extintas" (Ind_26).

Outras características presentes no território são a influência de imigrantes japoneses, que se instalaram para trabalhar com agricultura, ainda presente entre a população. De forma geral o modo de produção é o que pode explicar as transformações no Extremo Sul, que passou por alguns ciclos, já houve o ciclo da madeira, é possível ver remanescentes de famílias que trabalhavam em serrarias, algumas ainda funcionam tocadas por familiares. O café já foi mais ativo e retorna com mais intensidade no município de Itamaraju, o ciclo da fruticultura que que era fortemente representado pela Cooperativa Cutia na década de 1970, e meados desse mesmo período se instala a empresa de produção de celulose. A silvicultura, trouxe mudanças para o território com o eucalipto, que influencia toda a estrutura de produção, comércio e infraestrutura da região, impactando nos aspectos culturais e socioeconômicos. Tudo isso proporciona uma diversidade cultural e uma multiidentidade nesse território, gerando carências socioeconômicas pelos impactos entre as estruturas de produção familiar e as outras culturas.

O Extremo Sul é também identificado pela concentração de assentamentos do MST, contemplando um número expressivo de famílias nos municípios do território.

Quadro 17: Número de famílias assentadas pela reforma agrária no TIESBA.

Município	Nº de Famílias Assentadas - Reforma Agrária	Número de Projetos - Reforma Agrária
Alcobaça	147	1
Caravelas	658	1
Ibirapuã	0	0
Itamaraju	397	5
Itanhém	0	0
Jucuruçu	0	0
Lajedão	0	0
Medeiros Neto	0	0
Mucuri	434	4
Nova Viçosa	0	0
Prado	1,307	8
Teixeira de Freitas	0	0
Vereda	0	0
Total	2,943	19

Fonte: Caderno Territorial (BRASIL, 2015).

6.3. O pertencimento agregado ao método de criação do TIES-BA

Em conformidade com a proposta da PPDT, a metodologia de criação desse Território de Identidade foi desenvolvida com base no sentimento de pertencimento, de modo que e as comunidades, através de suas representações, foram convidadas a opinar (BAHIA, 2017). No fluxo de implementação da política na Bahia, modificações foram feitas na organização territorial e criadas novas unidades, sendo estas induzidas pela iniciativa de municípios que não se identificavam com o território inicialmente estruturado.

Conforme já exposto, a organização administrativa do Estado já possuía uma divisão regional e, com a adoção do modelo territorial, houve certa sobreposição no modo como o novo arranjo implementou as políticas territoriais. Nessa nova proposta de gestão, os municípios que não se sentiam contemplados pela composição induzida pelo Estado uniram-se para propor nova redistribuição. Isso ocorreu no Extremo Sul, que já estava no grupo dos 26 territórios inicialmente propostos na implementação da política territorial. Porém, a organização que atendesse o que os sujeitos desse território desejavam não foi a que estava em andamento. Diante disso, se mobilizaram e os ajustes foram sendo feitos para a desvinculação de municípios e a criação do 27º território, que foi o Costa do

Descobrimento. Ao fazer esse ajuste, o TIES-BA passou a ter a atual composição dos treze municípios que o constitui atualmente.

Essa intervenção ocorreu em 2014, indicando autonomia no território, que faz parte do processo que se deseja no modelo territorial e pode-se considerar a primeira iniciativa *bottom up* na construção da política nesse território. Seria adequado se isso ocorresse nos demais, demonstrando a auto-organização dos atores, a identidade com o local, política e economicamente. O entrevistado Ind_09 se referiu a esse processo, revelando que havia uma disputa na articulação para organização dos municípios, na formação dos dois territórios, TIES-Ba e Costa do Descobrimento. Na entrevista o Ind_09 se lembra dos debates "acalorados" para tratar dessa divisão.

> *(...) as discussões ainda eram juntas com o território, não tinha essa divisão, do Extremo Sul e a Costa descobrimento, acompanhei um pouco disso quando eu cheguei, ainda estava nessa discussão, mas cheguei a acompanhar um pouco desses momentos acalorados eu participei um pouco. Quando eu cheguei, já estava acontecendo inclusive assim, a região, eu lembro, que teve uma discussão de que, por exemplo, Jucuruçu ia ficar em qual território como Jucuruçu é divisa um pouco ali com Guaratinga, né, e Itabela que está mais próximo ali, se o município ia ficar no território de lá ou no daqui aí nossa turma nosso grupo falou, de Teixeira, nosso vínculo aqui é maior com Teixeira ou a gente iria pra Teixeira ou pra Eunápolis, então a gente não tinha muito vínculo com Eunápolis e houve aquela discussão e tinha uma turma de lá que estava apoiando que fosse para lá, entrou a questão política no meio, né, e houve todo um processo assim de discussão bem acalorada inclusive as reuniões eram muita gente vinha pessoas de lá do território então fazia aquela discussão e aí eu sei que no final da votação, Jucuruçu ficou oficialmente no Território Extremo Sul, aí para nós foi ótimo, né, porque é sempre Teixeira, a ligação maior é com Teixeira (Ind_09, 2021).*

Pode ser que essa disputa tenha comprometido uma melhor organização, alinhando uma identidade mais característica do território criado, já que não houve discussão mais específica para definição em torno dos municípios costeiros, por exemplo, que têm demandas similares.

> *(...) inclusive eu ouvi alguma coisa no sentido de que se pensou separações dos municípios da orla pra cá e da orla*

> *pra lá e depois resolveram essa divisão. Na verdade lembro que teve muito essa discussão aí, essa questão aí se Jucuruçu ficava pra lá ou pra cá, por estar basicamente ali na divisa , mas eu lembro que houve muito esse debate, foi o tema de várias reuniões, muitas reuniões, inclusive as nossas grandes lideranças daqui de lá uns defendendo no extremo sul outros defendendo a Costa do Descobrimento, mas assim, foi o que a gente acompanhou nesse período e depois graças a Deus as coisas conseguiram encaminhar, foi votada, esclarecidos e Jucuruçu pra cá.*
> *(Ind_09).*

De certa forma, esse arranjo deu unidade ao território e fortalecimento de novos vínculos, mas indica também que a regionalização pela metodologia territorial e definição dos Territórios de Identidade na Bahia, supostamente, no início da implementação da política, não considerou a "totalidade social e nos sistemas de ações no cotidiano das pessoas" (MILTON SANTOS, 2008). No entanto, os sujeitos, no seu território vivido, definiram onde gostariam de continuar pertencendo, que foi no território com o qual tinham relação melhor, como ocorreu com Jucuruçu, ao escolher o TIES-BA e não o Costa do Descobrimento, tendo em vista que já havia uma comunicação maior com cidade de Teixeira de Freitas.

Outra definição que ainda não está bem apreendida no território está relacionada com seu "sobrenome", o que também define sua identidade. Embora tenham-no identificado como "Território Extremo Sul", descobrimos que essa definição ainda pode ser debatida, porque também é denominado "Costa das Baleias". É o que foi expresso na fala de alguns entrevistados:

> *A gente entende Extremo Sul, mas entende que estamos em dois territórios, geograficamente divididos pelo governo do estado, então estamos no território da Costa das Baleias e na Costa do Descobrimento (...) mas a gente respeita muito a decisão do estado. (Ind_18)*

A política territorial manteve a estrutura *top down,* embora tenha intenção de desenvolver ações *bottom up*. Esta questão, no entanto, ainda não está bem resolvida, já que ainda não há consonância na identidade, como se observa pela disputa e falta de consenso pelo próprio nome. Prova disso é o que ocorre em algumas diretorias de serviços do Estado, que têm a regionalização do atendimento agrupadas por mais municípios do

que os treze que compõem o TIES. Por exemplo, nas secretarias de educação e saúde, as regionais são compostas por 27 municípios. O setor de turismo, embora considere a mesma composição dos 13 municípios, identifica o Extremo Sul como Costa das Baleias, como foi exposto acima, na fala do entrevistado (Ind_18).

Em relação ao setor de Turismo, assim como a Secretaria de Turismo do Estado, o Sebrae, que tem a gestão de diversos projetos no setor, também adota a identidade Costa das Baleias. Outros territórios da Bahia também têm a identidade territorial diferente na definição para o turismo, como "Costa do Dendê" e "Costa do Cacau", por exemplo. A fala seguinte consegue explicar o porquê da adoção do nome turístico do território e como os outros municípios dão suporte ao turismo no território.

> *Então, o Sebrae, é uma instituição que a sede é em Teixeira de Freitas, a gente faz questão de dizer, a gestão de todo um extremo sul, se é Baleias ou Descobrimento (..) ele é dividido dessa forma, entendendo tudo isso aí é uma regional aqui do extremo sul. O Sebrae adota Costa das Baleias, em função da costa mesmo, em função de uma divisão geográfica e por um entendimento do Ministério do Turismo também. Então se você pegar Itanhém está na Costa das Baleias, para o Ministério do turismo, se você pegar Itamaraju e Teixeira estão na Costa das Baleias embora não seja uma região de atendimento, digamos assim, ao turista, mas são cidades que dão suporte às cidades da Costa das Baleias então não é o Sebrae que define essas políticas porque em algum momento acaba ficando confusas mesmo (...) e estamos aqui no Extremo Sul, estamos na Costa das baleias, ou é tudo é Extremo Sul? Ou é Costa do descobrimento? Ou é Extremo Sul ou é descobrimento e Costa das baleias enfim (...) então, não é o Sebrae que, felizmente ou infelizmente, define essa política de território. (Ind_18)*

O envolvimento dos atores que propuseram e lutaram pelas mudanças e ajustes feitos na configuração do TIESBA demonstrou que estavam inseridos no processo e reconheceram a necessidade de reconstrução no fluxo da política territorial. Os territórios são constituídos de duas maneiras, aqueles que se criam autonomamente, sem indução pelo poder público, a partir de articulações sociais de produtores locais, e os territórios induzidos por políticas públicas a partir de arranjos socioprodutivos e governança, como na concepção da política territorial. Estudos de Jesus (2013) sobre a capacidade de territórios induzidos por políticas públicas, como no caso do TIES e os outros definidos na estrutura sugerida pelo Estado e territórios naturalmente formados, aqueles que apresentam a delimitação de áreas próximas e homogêneas, que possuem necessidades e expectativas comuns, mostram que estes têm viabilizado a construção de pactos territoriais concertados exitosos e um grau de capital social. Tomando esta referência de autonomia na constituição de território, percebemos que, embora a delimitação territorial do Extremo Sul tenha sido induzida pela política territorial, a alteração realizada no

desmembramento da Costa do Descobrimento e do Extremo Sul foi provocada pelos sujeitos do território que já tinham um grau de aproximação e, de forma incisiva, demonstraram força a partir de um capital social já eminente, coesão e conhecimento das características dos territórios naturalmente formados.

6.4. Instrumentos participativos: O PPA Territorial e o PTDRS do TIES - BA

Dentre os de instrumentos[60] pertinentes à gestão pública, o PPA – Plano Plurianual é o instrumento cujo conteúdo contempla o conjunto de políticas públicas que afetam a vida da população (BRASIL, 2021). No contexto da política territorial, a gestão pública faz o planejamento do estado por meio da participação social que ocorre pela escuta social territorial, na construção do PPA, da seguinte forma:

> consultas realizadas nos Territórios de Identidade através de reuniões ampliadas dos Colegiados Territoriais, seguidas de atividades denominadas de "devolutivas", quando a Diretoria de Planejamento Territorial – DPT municia o Comitê de Acompanhamento do Plano Plurianual – Cappa, vinculado ao Conselho Estadual de Desenvolvimento Estadual - Cedeter, de informações sobre o andamento da execução das propostas incluídas nos planos e orçamentos (SEPLAN-BA, 2023)[61]

No TIES-BA, o primeiro PPA Territorial foi para o quadriênio 2008/2011, elaborado com participação de atores locais. Embora o território ainda não estivesse reconhecido como território rural, as reuniões e participação nos fóruns da política já ocorriam, conforme relato do Sr. Rubens, membro do Núcleo Diretivo desse território (gestão 2021/2023) e militante desde o início da abordagem territorial no governo federal, em 2004.

As mobilizações, no território, acontecem desde 2004, por iniciativa das próprias lideranças do setor público e sociedade civil, a exemplo da elaboração do Plano Safra Territorial 2007/2008, construído mesmo sem a formalização da agenda territorial (PTDRS/TIES-BA 2016-2019). Nesse período, mesmo não sendo reconhecido como Território Rural pelo MDA, participantes/interessados já haviam constituído o Colegiado e participado da construção do PPA Territorial 2008/2011. A plenária para indicação de demandas para o PPA ocorreu em 18 de maio de 2007, no Centro Cultural de Eventos em Porto Seguro, visto que nessa época o TIES-BA ainda estava vinculado ao Costa do

[60] Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA)
[61] https://www.seplan.ba.gov.br/politica-territorial/

Descobrimento, quando houve a votação de temas prioritários a serem tratados pela política territorial. O Quadro 18 mostra o percentual de indicação das demandas naquele período, nas respectivas áreas, de acordo com as prioridades levantadas e indicadas pelos representantes presentes.

Quadro 18: Temas indicados no PPA 2007.

	Temas PPA 2007	%
1.	Educação	29,70
2.	Saúde	15,28
3.	Agricultura e Desenvolvimento Rural	12,39
4.	Desenvolvimento com Inclusão Social	8,76
5.	Geração de Trabalho e Renda	6,52
6.	Segurança Pública	5,56
7.	Meio Ambiente	5,02
8.	Turismo	3,95
9.	Infra-Estrutura e Energia	3,53
10.	Cultura	2,78
11.	Habitação e Saneamento	2,24
12.	Indústrias, Comércio e Serviço	2,14
13.	Esporte e Lazer	1,07
14.	Ciência e Tecnologia	0,64
15.	Igualdade e Direitos Humanos	0,43

Fonte: PPA 2007/Arquivos do TIESBA.

Ainda em 2007, o território teve força política para indicar um representante no Comitê de Acompanhamento do Plano Plurianual (CAPPA). Outros passos importantes foram a aprovação do Regimento Interno do território, definindo a nova composição de municípios do TIESBA, homologado em agosto de 2012, a constituição do Estatuto do TIESBA em agosto de 2014. E em 2010, foi construído o Plano de Desenvolvimento Sustentável da Costa das Baleias, concomitante ao PTDRS. Em relação a isso, foi possível, em partes, verificar sombreamento na elaboração desses dois planos, uma vez que as lideranças envolvidas tanto num processo quanto no outro eram as mesmas. Outra constatação no PDTRSS 2016, é o registro da necessidade de se investir em recursos e oportunidades para os Comitês Temáticos que compõem o Codeter.

O segundo PPA foi elaborado em 2016, com coordenação da SET-Secretaria Estadual Territorial, com uma equipe técnica e apoio do Núcleo de Desenvolvimento Territorial – NEDETES. **N**este ciclo de política territorial, o TIES-BA está no seu terceiro

PPA, ainda vigente [2023], o PPA 2020-2023, elaborado por meio de escuta ampliada, com outros convidados, em assembleia do CODETER, conforme registrado em Ata do dia 12/02/2019, na qual os participantes puderam opinar, sob coordenação da Secretaria de Planejamento da Bahia – SEPLAN. De acordo com a metodologia, foi exposta uma matriz com as propostas para apreciação dos presentes, de modo que foram feitos ajustes nas propostas apresentadas e inclusão de novas; em seguida, colocadas em votação e escolhidas 31 (trinta e uma propostas para serem encaminhadas para o PPA Estadual). Na sequência, em 2022, foi feita uma nova assembleia para avaliar, em relação às propostas do plano, o que havia sido realizado.

Em andamento, o processo de elaboração do próximo PPA 2024-2027[62], iniciou em janeiro de 2023, com a capacitação da equipe que conduz o processo em cada território. Conforme informações da ASCOM/SEPLAN (2023), a escuta social territorial será realizada por meio de debates prévios a partir dos eixos do Plano de Desenvolvimento Integrado - PDI-2035[63], dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Sustentável – PTDS e do Plano de Governo Participativo. Nessa metodologia adotada, para realização no âmbito local, foi definido um Coordenador de Trabalho Territorial, no extremo sul a ADT – Agente de Desenvolvimento Territorial e a partir daí criados dez GT (Grupos de Trabalho) para tratar de dez eixos temáticos nos respectivos territórios, com a finalidade de uma escuta mais direcionada.

Foi possível acompanhar dois GTs nesta primeira etapa de elaboração do PPA 2024-2027, o GT de Desenvolvimento Rural e GT de Desenvolvimento Produtivo. Ambos coordenados por agentes de desenvolvimento com perfil a fim aos objetivos dos GTs. O primeiro pela agente de desenvolvimento do banco do Nordeste e o segundo pelo gerente regional do Sebrae que usaram a mesma dinâmica de condução dos grupos: Teve o tempo de formação do grupo com convidados, representantes dos municípios, órgãos ligados às áreas e pessoas físicas envolvidas nos segmentos, rural ou de desenvolvimento, conforme cada grupo.

Foram realizadas reuniões virtuais e ao final, reuniões presenciais, para definição das propostas para serem encaminhadas à plenária geral, para votação entre as prioridades

[62] Decreto Nº 21.901 de 15/02/2023 Dispõe sobre a elaboração do Plano Plurianual Participativo PPA 2024-2027 do Estado da Bahia.
[63] Disponibilizado em: https://www.seplan.ba.gov.br/wp-content/uploads/caderno_pdi_bahia_2035_16082021_0959.pdf

do território. Assim ocorreu com os outros eixos temáticos. Conforme consta no documento orientador da Seplan/BA, para elaboração do PPA, a formação de 10 Grupos de Trabalho por território, divididos pelos eixos oriundos dos temas do PDI Bahia 2035 com o objetivo de qualificar as propostas e envolver novos atores e especialistas sobre os temas, conforme apresentados no Quadro 19.

Quadro 19: Os 10 eixos propostos no PPA 2024-2027.

N	EIXO
1	Educação, Ciência, Tecnologia e Inovação
2	Segurança Pública e Defesa Social
3	Meio Ambiente e Segurança Hídrica
4	Desenvolvimento Produtivo
5	Desenvolvimento Rural
6	Desenvolvimento Urbano, Rede de Cidades, Infraestrutura e Logística
7	Saúde
8	Assistência Social, Garantia de Direitos, Igualdade de Raça e de Gênero e Povos e Comunidades Tradicionais
9	Cultura
10	Gestão Governamental

Fonte: Seplan/BA (2023)

Se compararmos os eixos tratados nos PPAs, não sendo necessários aqui todos os períodos, neste último, proposto para 2024-2027, em relação ao primeiro, de 2007-2011, percebem-se mudanças e organização, com criação e/ou agrupamentos das temáticas, na metodologia de escuta e no assessoramento, o que mostra evolução e amadurecimento em relação à elaboração do documento. E também na forma de acesso da sociedade, pois da forma como foi conduzido, possibilitou condições de participação melhor de pessoas dos diversos municípios do território, como se pode acompanhar nesta última experiência [2023], que já realizou a etapa de escuta territorial no TIES-BA, definindo suas propostas nos respectivos eixos.

Outro instrumento, que respalda a orientação para políticas públicas para o território, mais específico, é o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável – PTDRS, elaborado exclusivamente em cada território. O que está vigente do Extremo Sul, com as ações e proposições do Codeter, é o PTDRS-TIES-BA 2016-2019, elaborado com base e revisão de propostas registradas em outros documentos: PTDRS - TIESBA 2011-2015, PNDRSS 2013 e Plano de Desenvolvimento da Costa das Baleias – PDCB 2012.

Foi feita também revisão de outros instrumentos de abordagem territorial: a Conferência Territorial de Segurança Alimentar e Nutricional, de 2015; a Conferência Territorial de Juventude Rural, de 2015, e a Conferência Territorial de Direitos da Mulher, 2015; o planejamento do Plano Plurianual Participativo - PPA Participativo, 2015; o planejamento territorial, 2015; o Plano Estadual de Habitação e Regularização Fundiária do Estado da Bahia e o Plano de Ação Territorial da Mandiocultura (SEPLAN/BA, 2016). Todos esses documentos permitem compreender como ocorreu a participação e as intervenções dos diversos grupos no processo.

6.5. Os Comitês Temáticos no CODETER do TIES-BA

- **O Comitê de Mulheres no TIESBA**

O Comitê de Mulheres foi criado no ato da aprovação do Regimento Interno, por deliberação da plenária, conforme registrado em Ata de 03/08/2015. No documento, consta suas finalidades e competências: cabe articular os diferentes níveis de governo e as organizações da sociedade civil, tendo em vista a proposição, a análise e o monitoramento das políticas públicas para mulheres e ações inerentes ao desenvolvimento sustentável da agricultura familiar, da agroecologia, da economia solidária e da reforma agrária (REGIMENTO TIESBA, 2015).

As ações do CM-TIESBA, conforme Regimento Interno, devem contribuir para:

> I. Superar a pobreza por meio de viabilização de projetos de geração de trabalho, emprego e renda, com ênfase no acesso à terra e no fortalecimento da agricultura familiar; II. Trabalhar para reduzir as desigualdades de renda, gênero, geração e etnia, inclusive as desigualdades municipais; III. Desenvolver trabalhos de diversificação das atividades econômicas no meio rural e da economia solidária; IV. Adotar instrumentos de participação e controle social nas estratégias de planejamento e de execução das políticas públicas; V. Empoderar-se da utilização de conhecimentos científicos, tecnológicos, tradicionais, gerenciais e organizativos para as mulheres rurais e da economia solidária; VI. Subsidiar o CODETER, nas adequações e proposições de políticas públicas para o desenvolvimento rural sustentável, especialmente das atividades relacionadas com políticas públicas para mulheres, o ordenamento territorial, economia solidária, agroecologia, o zoneamento ecológico-econômico, a erradicação da fome, a soberania, segurança alimentar e nutricional e a ampliação do acesso à educação formal e não formal na área rural; e, VII. Reconhecer as formas de criar e viver das mulheres do campo, das águas e das florestas e da economia solidária. (Regimento Interno, 2015, s/p)

No desenvolvimento dessas ações, cabe ao Comitê:

> I. Monitorar, avaliar e participar do processo deliberativo de estabelecimento de diretrizes das políticas públicas e ações relativas ao desenvolvimento rural sustentável e solidário do Território; II. Propor, monitorar e avaliar a execução de programas de políticas para mulheres no Território tendo em vista as demandas da reforma agrária e da agricultura familiar, da economia solidária na perspectiva do desenvolvimento rural sustentável; III. Propor audiências públicas de caráter territorial sobre as políticas públicas relativas às mulheres; IV. Participar, elaborar e aprovar a atualização do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável - PTDRS; V. Estimular a realização de estudos e pesquisas de avaliação e monitoramento de políticas para mulheres rurais e da economia solidária; VI. Propor articulações com outros conselhos e órgãos governamentais voltados à consolidação da cidadania no meio rural e da economia solidária; VII. Promover ações de sensibilização de órgãos governamentais e instâncias de controle social e de envolvimento desses atores na implementação de ações específicas para mulheres; VIII. Assessorar o funcionamento dos Conselhos Municipais de Políticas para Mulheres; IX. Acompanhar e avaliar a execução dos programas federais, estaduais e territoriais desenvolvidos neste Comitê; X. Promover a divulgação de programas e ações governamentais relativas à Políticas para Mulheres; XI. Elaborar e aprovar o seu Regimento Interno, bem como propostas para sua alteração.

Há amplidão nas propostas de ações, mas, quanto à garantia de conseguirem realizar o que almejam, dependem do apoio direto do Codeter, de capacitação, recursos, entre outras demandas ou competências que não podem derivar somente da iniciativa do grupo, mas também da forma como são articuladas nos canais de participação, como nas conferências, onde as demandas são expostas de forma mais ampla. O CM é um passo no processo de escuta institucionalizada das mulheres rurais na PPDT.

No caso do CM-TIES-BA, embora seja o único dos Comitês temáticos formalmente constituído, com regimento próprio, as mulheres não se reúnem com um cronograma próprio; suas reuniões, quando acontecem, acompanham o calendário de plenárias do Codeter. Sobre isso, um trabalho publicado[64] pela pesquisadora, em 2016, apresenta as dificuldades de participação de mulheres no TIES-BA, citando a necessidade da participação de maior número de representantes de instituições formadas por mulheres que ainda não participam; necessidade de estruturar espaços de reuniões para que as mulheres possam vir com os filhos e necessidade de apoio financeiro por meio de um fundo criado com recurso dos municípios do território ou pelo estado.

[64] PIMENTEL, Patrícia Ferreira Coimbra e FLORES, Cintya Dantas. A política de desenvolvimento territorial e o empoderamento de mulheres: Experiência no Território Extremo Sul da Bahia. **Rev. Mosaicum**, Teixeira de Freitas - BA, N. 25, p.77-91, Jan/Jun 2017 Disponível em: https://revistamosaicum.org/index.php/mosaicum/article/view/91/75 Acesso: 29/10/2020

Outras demandas puderam ser vistas por meio da análise de relatórios resultados da escuta de duas conferências de mulheres nesse território, conforme publicado[65] no Congresso Nacional de Sociologia de 2021, com coautoria da pesquisadora, constatando-se que as mulheres rurais são citadas poucas vezes, de forma genérica, na descrição de público alvo, quando se refere à diversidade de grupos sociais e uma única vez, ao tratar de infraestrutura. Isso porque, nesse caso, houve a indicação de aquisição de unidades móveis de atendimento às mulheres rurais em situação de violência. No segundo documento, aparece somente a sugestão de "criação de consórcio intermunicipal para implementação de serviços itinerantes que atendam as mulheres de todos os municípios do território nas áreas rurais", sem outras pautas alusivas às mulheres rurais.

Por último, durante a pesquisa de campo, nas visitas às propriedades rurais, foi observada e identificada a necessidade de políticas públicas para regularização do trabalho das mulheres num dos principais segmentos produtivos da agricultura familiar no território, a Mandiocultura. Elas detêm o saber fazer e são protagonistas em todas as fases, do plantio à produção de farinha, beijus, biscoitos, tapiocas, entre outros produtos. Nas farinheiras, quando se trata das raspadeiras, como são conhecidas as que desempenham a função de descascamento da mandioca, constatamos que ocupam parte significativa da mão de obra envolvida, mas não é reconhecida dentre as profissões do mundo do trabalho, conforme a Classificação Brasileira de Ocupação – CBO, que seria uma forma de lhes garantir direitos.

Nessa experiência, pode-se perceber que as mulheres têm na atividade da Mandiocultura a oportunidade de vínculos e trocas de experiências que podem fortalecê-las como grupo social. Nesse aspecto, outras atividades que ocupam mulheres rurais no território carecem de maior aprofundamento de estudos, a fim de identificar possibilidades de incluí-las nos espaços de escuta do território. Para isso, os dois instrumentos que se apresentam no desenho institucional que poderiam assessorá-las seriam os Comitês de Mulheres do território, juntamente com o Conselho Municipal de Defesa dos Direitos das Mulheres - COMDDM dos respectivos municípios. O COMDDIM é um órgão colegiado de caráter deliberativo, consultivo e exerce importante papel como fiscalizador das políticas públicas voltadas para a mulher. No entanto, no

[65] PIMENTEL, Patrícia Ferreira Coimbra; MARTINS, Herbert Toledo. O lugar de fala das mulheres rurais. In.: **Anais do 20º Congresso Brasileiro de Sociologia**. UFPA – Belém, PA. 2021. Disponivel em https://www.sbs2021.sbsociologia.com.br/site/anaisarquivoresumo#P Acesso 03/11/2022

TIES-BA, dos 13 municípios, somente quatro têm conselhos em funcionamento. Nesse caso, há necessidade também de incentivar e apoiar a formação desse organismo nos demais municípios, para somarem força ao Comitê de Mulheres e fazer ecoar sua voz no Codeter.

- **Câmara da Juventude no TIES-BA**

No TIES-BA, a juventude tem a representação nos conselhos municipais da juventude (COMJUV) e, no colegiado, pela Câmara da Juventude. Esta foi criada como forma de articular as ações para a juventude e funcionar como canal de diálogo no território, mediando as demandas municipais de âmbito territorial. De acordo com o Regimento Interno do Codeter, participam jovens entre 15 e 29 anos de idade e a condução é de acordo com as demandas no território. Os temas indicados tratam de emprego e renda, segurança e cultura. As reuniões são constituídas por programações livres, ocorrendo a cada dois meses, assim como as plenárias ou conforme calendário próprio. Espera-se que sejam mapeadas as demandas da juventude e encaminhadas para as plenárias do Codeter. Embora esteja regulamentada no RI do Codeter, no período de acompanhamento desse colegiado, durante a pesquisa, não houve registro de reuniões da Juventude do território e nenhum esforço para inclusão desse público. A presença é pequena, em torno de dois jovens nas plenárias, sempre os mesmos.

Conforme o entrevistado (Ind_25), que já não faz parte deste Comitê, mas atuou na Câmara da Juventude desde a fundação por aproximadamente 11 anos, informa que houveram articulações importantes no seu tempo de atuação na Câmara, tendo sido encaminhadas demandas da juventude para as plenárias do território e participação em conferências municipais, territoriais e estaduais. No entanto, não tivemos acesso a registros de atas e regimento do funcionamento deste comitê, constatando que essa movimentação fica condicionada à pessoa que estiver atuando em determinado período e não por sistematização do Codeter local.

A I Conferência Municipal da Juventude no Extremo Sul aconteceu em julho de 2011, nas cidades de Teixeira de Freitas e Caravelas simultaneamente, com apoio das respectivas Secretarias de Assistência Social e com a mesma programação. O tema central foi *Juventude, desenvolvimento e efetivação de direitos* e houve apoio de membro do Conselho Estadual da Juventude. As duas somaram a participação de 480 jovens

(CÂMARATF, 2011)[66]. Em setembro de 2015, aconteceu uma conferência livre municipal, organizada pelo DCE da UFSB, em 28/08/15, com o tema "As várias maneiras de mudar Teixeira de Freitas, a Bahia e o Brasil", que contou com a participação de jovens de algumas escolas do município. Esta conferência antecedeu a 2ª Conferência Municipal da Juventude e, a partir dali, saíram delegados para participarem da conferência territorial da juventude com apoio do Codeter e, de lá, para a Nacional.

Embora a juventude do TIESBA tenha tido algumas participações em plenárias, não conseguimos identificar o quantitativo nas listas de presenças, mas há histórico de ausência dos jovens nas reuniões e plenárias do Codeter. Levantamos somente uma capacitação realizada pela CEPLAC, que ofertou o curso Jovem empreendedor rural em maio de 2014, com o objetivo de dinamização das cadeias produtivas da agricultura familiar. Ademais, para verificar a participação da juventude rural nos espaços de escuta e ações voltadas para formação, ofertadas pelo Codeter, cabem pesquisas direcionadas ao tema de forma a conhecer as implicações e as dificuldades que o cercam e que favoreçam ou não a presença nesse espaço.

Entretanto, o tema da ausência de jovens no Codeter foi citado como preocupação nas entrevistas. O Ind_05, na sua fala, mostra que o que o atrai para esse espaço é o fim para o qual o meio é o processo educativo:

> *[...] se for olhar, o território é composto por idosos, onde está a juventude? Tinha uma plenária que só teve eu e uma menina que era jovem. E, quando eu vou conversar com os grupos juvenis, principalmente urbanos, ele não conhece o território (...) não tem, por exemplo, uma juventude que está assumindo esse espaço, então a gente não tem força pra dar continuidade (...) O território precisa começar a atuar dentro das escolas por exemplo, discutindo o que é identidade. Ele tem que começar da base do nosso futuro (Ind_05).*

A mesma entrevistada (Ind_05) milita em movimentos sociais e estudantis, participa de organizações comunitárias e associações no meio rural, é presente nas atividades do território e fala das trocas de experiências e informações, entre os lugares em que atua e o Codeter:

> *cada vez que eu entro em um novo lugar eu levo esse novo lugar para o território, essas organizações precisam conhecer a política, precisa levar e cada vez mais abarcar mais instituições pra esse espaço, pra troca de diálogo" (Ind_05).*

[66] I Conferência Municipal da Juventude reúne 480 jovens em Teixeira de Freitas e Caravelas ASCOM CMTF. Disponível em https://www.camaratf.ba.gov.br/i-conferencia-municipal-da-juventude-reune-480-jovens-em-teixeira-de-freitas-e-caravelas/ Acesso 09/02/2023

Ainda reforça a importância e a necessidade de que as Câmaras Temáticas voltem a se reunir, demonstrando preocupação quanto ao futuro do envolvimento dos jovens nas instituições que exercitam a cidadania e ação política, para chegarem ao território:

> *Por que não tem jovem para câmara temática da juventude (...) tem uma banda, Engenheiros do Havaí, que diz a juventude é uma banda numa propaganda de refrigerante, parafraseio Humberto Gessinger com nossa juventude no Extremo Sul. O movimento organizado, de todas as áreas que a senhora imaginar, do campo, da cidade, das periferias... nós estamos tendo uma dificuldade de organizar muito grande, nós pegamos uma geração de 2000 que ela tem pouca sede de mudança, eu venho do movimento estudantil, o movimento estudantil está capenga, está na UTI, por que as pessoas querem só o diploma, não importa se meu diploma seja de qualidade ou não, é uma problemática, o jovem hoje não é um jovem politizado, é um jovem reprodutor de falas de youtube (Ind_05)*

No mesmo sentido, o entrevistado (Ind_14) apresentou o sentimento que tem sobre o comportamento da juventude frente aos desafios da participação em movimentos sociais e nas políticas:

> *quando a gente vai discutir as políticas públicas da educação, do meio ambiente, dos direitos humanos, dos movimentos sociais, a gente discute tudo certo, mas, infelizmente, assim, a gente não tem uma Juventude como nós tivemos, eu falei assim [você é saudosista] eu estou falando do que eu estou vivendo, quer dizer, você não vai comparar o movimento estudantil, por exemplo, dos anos 80, os anos 90, com os meninos agora do ano 2000-2020 (Ind_14)*

Não é somente a preocupação quanto à ausência da juventude no Codeter, registra-se também a ausência de outros sujeitos que representem setores fundamentais nas discussões de desenvolvimento, pensado para além do produtivo/econômico, que enfraquece pautas, reflexões e articulações políticas.

> *[...] eu acho que é justamente essas outras políticas, de saúde, de meio ambiente da juventude que é uma coisa importantíssima para o território. Não pode se desenvolver sem a Juventude. Outro dia estava perguntando, gente, cadê os jovens? (...) porque eles precisam estar ali para continuar esse trabalho, eu acho que precisa também um processo de mobilização e haver uma oferta específica de curso de formação para esses jovens para que eles possam puxar políticas da Juventude e também a questão da cultura e da arte né" (Ind_14)*

Outra fala semelhante, que expressa a mesma preocupação:

> *[...] o engajamento, digamos assim, dentro da perspectiva política crítica dessa participação não é pra qualquer um, não. A gente falou nisso, teria que ser a Juventude que continuaria esse trabalho" (Ind_15)*

Isso diz sobre a expectativa de que a continuidade e incentivo à política para defesa de interesses do território terá continuidade por longo prazo se a juventude se envolver nos espaços que lhe competem. A participação é um exercício de engajamento que depende de atuação permanente e efetiva nos diversos espaços.

- **Comitê de Povos e Comunidades Tradicionais – PCT no TIES-BA**

A representação dos PCT junto ao Codeter ocorre pelo Comitê de Povos e Comunidades Tradicionais. No TIES-BA, esse comitê não é constituído formalmente, pois não tem Regimento Interno e não se reúne com a frequência das plenárias do Codeter. Há um grupo que naturalmente foi criando identidade de representação dos povos quilombolas.

Os representantes de seis das oito associações quilombolas do Extremo Sul (Helvécia, Cândido Mariano e Rio Sul, do município de Nova Viçosa; Volta Miúda, de Caravelas, e Vila Juazeiro, de Ibirapuã) criaram, em 2012, o Conselho de Comunidades Quilombolas do Extremo Sul da Bahia – CCQES-BA, que vem desenvolvendo ações para reconhecimentos dos direitos no território. Em entrevista com liderança desse conselho (Ind_26), revelou-se que as principais causas de conflitos nas comunidades estão relacionadas à presença da empresa de celulose que atuam no Extremo Sul da Bahia.

Os conflitos têm resultado em ações junto ao Ministério Público contra a empresa e requerimento de direitos de atendimento à saúde e energia elétrica junto aos órgãos responsáveis. Um dos resultados do trabalho do CCQES foi a elaboração e publicação da Carta Pública das Comunidades Quilombolas no Extremo Sul da Bahia[67], emitida pelo MP e já traduzida em três idiomas, encaminhada a órgãos de defesa dos direitos humanos em outros países. Outro instrumento de representação dos quilombolas é a Cooperativa dos Quilombolas do Extremo Sul, criada em 2020, que atua juntamente com o Conselho no desenvolvimento de atividades e apoio no aos quilombolas no extremo sul. Em 2022

[67]Link de acesso no site do MP: https://www.mpf.mp.br/ba/sala-de-imprensa/docs/AP_CartapblicadascomunidadesquilombolasnoextremosuldaBahia.pdf/view

foi realizado o XII Encontro das Comunidades Quilombolas do Extremo Sul da Bahia, voltado para reunir quilombolas de várias regiões e os filhos nativos de Volta Miúda e outros visitantes, com o objetivo de compartilhar suas tradições, danças e comidas e reforçar a identidade e resistência.

Diante das iniciativas citadas, observa-se que as comunidades quilombolas buscam apoio para os conflitos entre os residentes das comunidades e a empresa, por meio de articulação interna do grupo com outros agentes externos. O entrevistado (Ind_26) não considera o Codeter como referência para mediar esses conflitos, afirmando que "*nunca houve ação através do Colegiado*" (IND_26, 2023). De fato, percebemos que não há (ate agora, 2023) interação mais expressiva entre a representação quilombola e a representação do Codeter, de forma que o contato entre o CCQES-BA e os órgãos do Estado se efetiva diretamente com a Sepromi. Considerado isso, mais um esforço deve ser feito para que o Comitê de Povos e Comunidades Tradicionais possa ser referência desse grupo no apoio e mediação na solução de conflitos, nas políticas públicas e outros interesses dos PCT no TIES-BA.

- **Comitê Técnico e Inclusão Produtiva do TIESBA**

Conforme consta no Regimento do TIES-BA, o Núcleo Técnico é a instância de caráter operacional, encarregado do apoio técnico e administrativo nas ações territoriais, dando suporte permanente ao funcionamento do Núcleo Diretivo e do Colegiado. Deverá ser constituído por pessoas habilitadas em áreas específicas reunidas em grupos, comissões ou Câmaras Temáticas com as seguintes finalidades: I. Emitir parecer sobre os projetos encaminhados ao núcleo diretivo; II. Auxiliar na elaboração e adequação de projetos; III. Assessorar o núcleo diretivo e a plenária na tomada de decisão; IV. Acompanhar a execução dos processos do Território e atuar nas áreas econômica, social, infraestrutura, ambiental, político-institucional e científico tecnológico (Regimento TIES-BA, 2012).

A fim de capacitar membros do Colegiado para exercer esse papel, foi ofertada uma primeira capacitação, por meio de parceria com a UESC, o curso de Gestão Territorial, em 2014, de modo que se habilitassem para a elaboração de projetos para o território. Em que pese a relevância da iniciativa, é evidente que uma capacitação somente não foi suficiente para que o território conseguisse ter autonomia na elaboração de projetos. Essa é uma preocupação recorrente exposta nas entrevistas.

Outros comitês sugeridos na legislação para assessorar o CODETER não estão ativos e/ou com frequência de reuniões. Um deles é o Comitê de Agroecologia e o Comitê de Educação no Campo; os Comitês de Bacias Hidrográficas e de Meio Ambiente também seguem no esforço de conseguir articular e agregar pessoas para participar, a fim de pensar nas ações de sua competência. Uma das tentativas da Coordenação do Codeter é vitalizar os Comitês, mas esbarra na falta de voluntários e se alega que, devido ao pequeno grupo que é mais ativo no Codeter, não se consegue quórum suficiente para os Comitês, de modo que as pessoas são as mesmas a ocuparem as diferentes instâncias. Em vista disso, a sugestão notada nas plenárias é de reunir Comitês de finalidades afins como os de Agricultura Familiar e Meio Ambiente, Agroecologia, por exemplo, mas não se tem, para esta proposta, a aprovação de todos.

7. ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO PELO DESENHO INSTITUCIONAL E MULTIATORIALIDADES DA ABORDAGEM TERRITORIAL NO TIES-BA

Este capítulo objetiva mostrar os desafios da participação social na abordagem territorial. Na primeira etapa, com base no conhecimento da estrutura e de como ocorre a gestão do território, a análise do desenho institucional (Figura 10), elaborado pela pesquisadora e apresentado anteriormente, retrata a multiatorialidade envolvida no processo, mostrando o arcabouço institucional que compõe o processo da política territorial. Em seguida, exibem-se os resultados de pesquisas (teses, dissertações e artigos) desenvolvidas nessa temática em territórios de outros estados e da Bahia (JESUS, 2003; FLORES, 2014, RODRIGUES, 2016; FERNANDES, 2018; BORGES, 2021), para sustentar comparações com os resultados encontrados no TIES. São abordadas também as instituições envolvidas, os resultados da participação nos Colegiados Territoriais e sobre a forma como os programas de desenvolvimento territorial, PRONAT, PTC e outros que integraram as PPDT impactaram na política territorial na Bahia e do TIES-BA.

7.1. Análise da participação pelo desenho institucional da abordagem territorial

Os trabalhos científicos que abordam a participação social em políticas territoriais (FREITAS *et. al*. ,2012; DIAS E PAIVA, 2015; MALLUF, 2013; LEITE, 2020) indicam avanços nos instrumentos de participação; no entanto, ao considerar o público envolvido, concluem que ainda existem dificuldades e não se consegue o esperado na atuação dos diversos atores nos processos dessas políticas. Constataram que o modelo de participação proposto na abordagem territorial não tem atingido o seu objetivo, ou seja, incluir de fato, via participação, as decisões dos atores sociais nos arranjos institucionais da política, o que a fragiliza, pois o êxito das PPDT passa pela legitimidade e governança das instituições responsáveis pela gestão dos processos, somadas à efetiva participação dos atores sociais envolvidos. Sendo assim, a consolidação do Codeter, conforme esperado, deveria ocorrer pela atuação de todos os atores, principalmente da sociedade civil, em todo o processo das políticas territoriais, com autonomia e poder de deliberação sobre as demandas do território, não sendo o Colegiado mero órgão consultivo.

Desse modo, podemos dizer que a participação social em políticas públicas ocorre de maneiras diferentes, institucionalmente, por meio de organizações sociais, pelos movimentos sociais, pelas manifestações, pelos conselhos, e até quando ocorre

afastamento nesses processos, o que pode ser entendido como recusa, cansaço ou manifestação de descontentamento. Neste último caso, ocorre o silêncio ou se delega o direito a alguém de falar por si e este não o representa, ou em casos específicos, quando os cidadãos participam, mas, de alguma forma, a decisão final fica a cargo de determinado grupo, ocorrendo uma "pseudoparticipação" (PATEMAN, 1992) ou uma ilusão de participação, quando a pessoa acredita que interfere numa decisão sem de fato interferir. Por tais razões, a participação é múltipla e complexa, não havendo consenso sobre os motivos que fazem as pessoas serem mais ou menos participativas. Todavia, a ausência dos cidadãos nos processos de tomadas de decisões é um problema que deve ser reconhecido, pois é de pública relevância.

O modelo de participação pelos repertórios propostos na abordagem territorial localizados no desenho que mostra a multiatorialidade (Figura 10) instaura uma relação entre a sociedade civil e poder público imbricada nos Codeter, assim como nos Comitês, conformando uma aparente solidez no processo, pela prática da política estatal no campo de ação institucional, mostrando, conforme Gohn (2004), empoderamento organizacional e comunitário, efetivando-se uma práxis democrática descentralizada. Entretanto, na prática de cada coletivo, como se pôde perceber no processo aqui analisado, esse modelo apenas tem viabilidade e efetividade, conforme as teorias da democracia moderna, pelo conjunto que se forma de indivíduos e suas instituições, não mais vistos isoladamente.

A atuação nas Câmaras ou Comitês seriam as experiências locais que possibilitam o treinamento social apontado por Pateman (1992) como questão basilar no processo, incluindo o aprendizado sobre os procedimentos democráticos. É um modelo que apresenta claramente o fluxo de *input* e *output* apresentado no desenho, corroborando as necessidades sugeridas por Pateman. O interesse dos atores pelas atividades políticas ainda é uma questão que deve ser confirmada no território, pelos diversos Comitês (jovens, mulheres, técnico), que representam segmentos de atores e são identificados no desenho, certamente para ampliar os debates nos Colegiados, porém, ainda é preciso confirmar sua operacionalidade na prática.

Os Comitês como institucionalidades indicadas na participação territorial reverberam o reconhecimento do seu papel na definição de políticas de interesse específico ou setorial. Desse modo, têm função articuladora, importante no contexto das políticas territoriais, além de atuarem mais precisamente no processo educativo da

participação social e na defesa dos interesses dos respectivos grupos. Porém, como visto, o esvaziamento dos comitês automaticamente fragiliza o Codeter.

Por outro aspecto, os conflitos de interesses, comuns nas relações que envolvem políticas públicas, imputados na abordagem territorial, de acordo com a interpretação do desenho, seriam menos intensos, justamente pela maior capacidade de diálogo num grupo menor em casos de situações adversas, de forma que se exerceria a democracia política mais fortalecida, conforme indica Dahl (1956) citado in Pateman (1992). De outra forma, a proposta dos Comitês permite o papel educativo da participação, de acordo com a proposta de Mill (1937), como já foi dito e, por fim, mostra que a adoção de uma série de arranjos institucionais em nível nacional, estudados em Pateman (1992), fazem da abordagem territorial uma perspectiva de conseguir melhores resultados na operacionalização do sistema político, uma vez que os encontros são constantes e considerando a organização por grupos menores (que são os Comitês), grupos médios (CODETER e conferências locais) e maiores (no âmbito nacional). A oportunidade de reuniões nos comitês, conselhos, nas escutas, em mesas de debates e nas conferências mostra que essas institucionalidades conseguem externalizar uma visão da política e colocar tudo isso em funcionamento, transformando todo o arranjo numa força política com possibilidade de controle de votos e apoio a projetos de governo, muito mais efetivamente.

O desenho institucional permite concluir também que a estratégia da abordagem territorial pela constituição de conselhos pode ser tecnicamente a melhor forma possível do povo governar, sob o ponto de vista de Schumpeter (2017); contudo, o mesmo projeto colocado em prática, conforme os estudos que os analisam (Leite, 2020; Fernandes, 2018), provoca questionamentos se este modelo tem sido efetivo, pois não consegue atender a diversidade existente nos territórios e tem dificuldades com lideranças. De outra forma, as tomadas de decisões são mais consultivas e sem capacidade deliberativa no processo de produção de políticas públicas, ficando as decisões sob a instância dos dirigentes e líderes (a elite).

Seguindo as outras duas perspectivas teóricas apresentadas nesta tese, de Osborne (2019) e Simmons e Birchall (2005), para completar a análise do modelo territorial, deve-se inserir o conceito de criação de valor, em relação ao "bem-estar" do cidadão, que é decorrente do impacto, efeito e capacidade dos serviços em criar autonomia, devendo ser verificado por meio dos resultados dos projetos instalados, das políticas de apoio social e

inclusão produtiva junto à população do território, representada nos respectivos Comitês e ainda analisar a capacidade dos atores em reconhecer um problema público para apresentar suas próprias demandas e buscar soluções.

O efeito das políticas no território depende não somente do trabalho do estado, por meio da equipe executora; a isso deve ser somado o envolvimento da comunidade e é justamente isso que potencializa para mais ou para menos os resultados das políticas. No trabalho de campo realizado no TIES-BA, foi possível, por meio das entrevistas realizadas, verificar que o esforço dos sujeitos vinculados aos serviços de Ater (Setaf) e projetos (CAR), em gerar impactos e resultados no território não é suficiente, menos ainda se não houver a compreensão por parte da comunidade, do que seja a política territorial e sua própria capacidade no processo de desenvolvimento e transformação dos cidadãos. A política territorial "é o conhecimento da sociedade dos projetos da sociedade" (Ind_27).

Por isso deve haver clareza sobre a política pública, que está além do limite de uma esfera de governo, a ser ampliada pelo próprio modelo de gestão, com vistas ao empoderamento dos sujeitos por meio do seu modelo de execução. Os impactos no território, para além de dados quantitativos oriundos de projetos realizados, também deve ser considerado o reconhecimento da população sobre a política, como expressado pelo Ind_27, em relação ao resultado, conforme sua percepção:

> *"a política transforma vidas por meio de programas que disponibilizam recursos específicos, se escutar e atender a demanda de cada território, quando os membros/participantes têm real oportunidade e capacidade de escolher qual é o melhor para sua comunidade ou sua propriedade" (Ind_27)*

Os resultados foram pontuados pelo entrevistado em diferentes áreas, ao afirmar que houveram

> *mudanças de organizações que atendiam a região, a própria discussão de colocar no país a gestão por territórios, o empoderamento que é o conhecimento da sociedade sobre os projetos que desenvolvem a sociedade; resultados eleitorais e políticos e a política. (Ind_27)*

Embora isso seja de reconhecimento do entrevistado, quando se trata da política de ATER - Assistência Técnica e Extensão Rural, no TIES-BA, esta deveria ter mais relevância no desenho institucional, em função da sua importância no processo de desenvolvimento rural. Este serviço, foi realizado pela EBDA - Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola (EBDA) por mais de 50 anos, substituído, em 2016, pela Superintendência Baiana de Assistência Técnica e Extensão Rural (BAHIATER), sob regime da administração direta vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDR) e à Coordenação de Desenvolvimento Agrário (CDA), de modo que os serviços passaram

a ser prestados pela Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR). Essa transição, conforme Rosato (2016), presidente da Asbraer[68], fraturou processos e relações, permanecendo polêmica; para muitos, restringiu a ação extensionista à contratação dos serviços de ATER junto ao setor privado, ONGS e outros agentes, de modo que reclamam a perda do conhecimento técnico e metodológico acumulado pelos profissionais da EBDA ao longo de anos com a prática e com os processos de capacitação e de especialização. Com tudo isso, houve nova adequação na gestão de projetos no Território. O resultado não foi avaliado nesta pesquisa, cabendo ainda estudos sob a ótica de que houve uma fragmentação no arranjo nas organizações envolvidas, com impactos tanto na implementação das políticas quanto na prestação dos serviços públicos para a população de pequenos produtores rurais. Ademais, estão envolvidos problemas na perspectiva estrutural e política nesse processo, visto que a instituição responsável tem um papel fundamental na implementação de políticas territoriais, conforme fluxo entre a elaboração e a execução de projetos.

Alguns projetos propostos diretamente pelo estado foram desenvolvidos para pequenos agricultores com experiências exitosas, como o exemplo da produção de polpas[69], que, hoje, são exportadas, de acordo com o agricultor (Ind_28). O entrevistado Ind_27 também se referiu a esse tipo de ação. No entanto, outros projetos não tiveram o mesmo resultado, de modo que existem algumas estruturas sem funcionamento no território e outros problemas relacionados à implementação de políticas. Essa constatação foi ocorreu também pelas entrevistas com técnicos que prestam serviços no território (Ind_03 e Ind_08).

Simmons e Birchall (2005) argumentam que a relação entre a distância do indivíduo com o problema, a oportunidade de opinar e a forma como interage em debates sobre o problema influenciará na participação. Os atores da sociedade civil homologados no Codeter são os representantes de organizações que fazem parte do problema público, principalmente representantes de associações rurais que, de outra forma, não teriam como se aproximar do poder público para discutir tais problemas. No entanto, a heterogeneidade sociocultural, a capacidade de expressar ou de negociar implica na exposição do

[68] Asbraer - Associação Brasileira das Entidades de Assistência Técnica e Extensão Rural, Pesquisa Agropecuária e Regularização Fundiária (Asbraer). Link http://www.asbraer.org.br/index.php/rede-de-noticias/item/775-governo-da-bahia-define-pela-extincao-da-ebda

[69] Link apresentação do Projeto de Polpas no programa Bahia Rural: https://m.youtube.com/watch? v=8 T 5HYZ4KrkA

problema. Até o modo como se usa o discurso[70] para expor as demandas, às vezes não favorece uma boa escuta em plenária. A entrevistada (Ind_04) revela preocupação em relação a isso; na sua opinião, é necessário ter mais liberdade, "*as pessoas têm que aprender a abrir a boca e falar, e deixar espaço para as pessoas falarem, porque dá espaço para um e outro não, as pessoas que vão falar, que deixem elas falarem*". Ela (Ind_04) conta que, inicialmente, passou pela fase de que "*não gostava de falar nada, só escutava*". Ao frequentar as reuniões, conseguiu ir "*criando coragem*" e, hoje, fala "*tudo*". Isso é um exercício, não somente de expressar necessidades e opiniões, mas o exercício da própria cidadania, angariando a autonomia e o empoderamento que o Ind_27 reivindica.

A proposição de políticas territoriais conforme o processo de política pública *bottom*-up (D'ASCENZI E LIMA, 2013) tem base nas discussões locais. No que diz respeito a soluções municipais, devem ser envolvidas as respectivas secretarias, conforme o problema apontado. No Codeter, os problemas são reapresentados, tanto os de ordem comunitária (individual) quanto de ordem municipal e territorial. Nesse caso, a partir das pautas apresentadas, se discutiriam propostas para problemas comuns. Isso foi observado em reuniões do Codeter, especificamente confirmado ao observar a plenária para a escuta territorial com fins de elaboração do PPA 2024 ocorrida em 30/03/2023, quando muitos participantes submeteram propostas que foram avaliadas pelos técnicos presentes como não sendo de traço territorial, mas municipal. Nesse momento, notamos também que falta clareza desses níveis de gestão para muitos atores. Nessa ordem, a esfera de nível territorial representada no desenho institucional é indicada pela convergência de informações originadas das reuniões de comunidades rurais do território e apresentadas no Codeter.

A comunidade constitui a esfera central, onde estão presentes as bases dos movimentos sociais, as organizações sociais primárias, que são as comunidades rurais, geralmente, um aglomerado de pequenas propriedades, onde as pessoas conseguem se deslocar a pé e possuem relações de proximidade. A comunidade é caracterizada por uma base territorial, com distribuição de pessoas, instituições e atividades no espaço, uma vida em conjunto fundada no parentesco e interdependência econômica, baseada em mútua correspondência de interesses (WIRTH, 1973 citado em Silva e Hespanhol, 2016).

[70] Uso do discurso: Neste trabalho, entendemos por discurso o uso social da oralidade em situações comunicativas.

Conforme Sabourin (1999), a comunidade é tradicionalmente dirigida por um conselho informal de chefes de família que gerenciam o acesso à terra (pastagens comunitárias, práticas de meia), a redistribuição ou o intercâmbio de trabalho (o mutirão, a troca de dias) e a solidariedade interfamiliar.

Parentesco, vizinhança e amizade são características consideradas numa comunidade, de modo que o parentesco se relaciona aos laços de sangue e à vida comum em uma mesma casa; a vizinhança caracteriza-se pela vida em comum, em que a proximidade contribui para um sentimento mútuo de confiança e solidariedade; amizade está ligada aos vínculos criados nas condições de trabalho ou no modo de pensar em uma comunidade (SILVA e HESPANHOL, 2016, a partir de TÖNNIES, 1947 e 1973).

Essas são concepções que evidenciam coesão social e consequente senso de comunidade, conforme apregoam Simmons e Birchall (2005), sendo possível reconhecer aí a transição entre comunidade (rural) e cidade, o primeiro elo da cadeia de participação. O segundo elo ficaria no nível de municípios que conseguem manter elementos presentes nas comunidades, como é o caso de municípios menores do TIES-BA como, por exemplo, Itanhém, Lagedão, Ibirapuã, Medeiros Neto e Vereda, que apresentam características de vizinhança, típicas de pequenas cidades. Nos municípios que têm vilas quilombolas com tradições culturais centenárias, como em Juerana, de Caravelas, e Helvécia, de Nova Viçosa, possivelmente há forte capital social. Já os demais têm fortes influências externas, pelas características de colonização e desenvolvimento do comércio e turismo, a exemplo de Teixeira de Freitas e Prado.

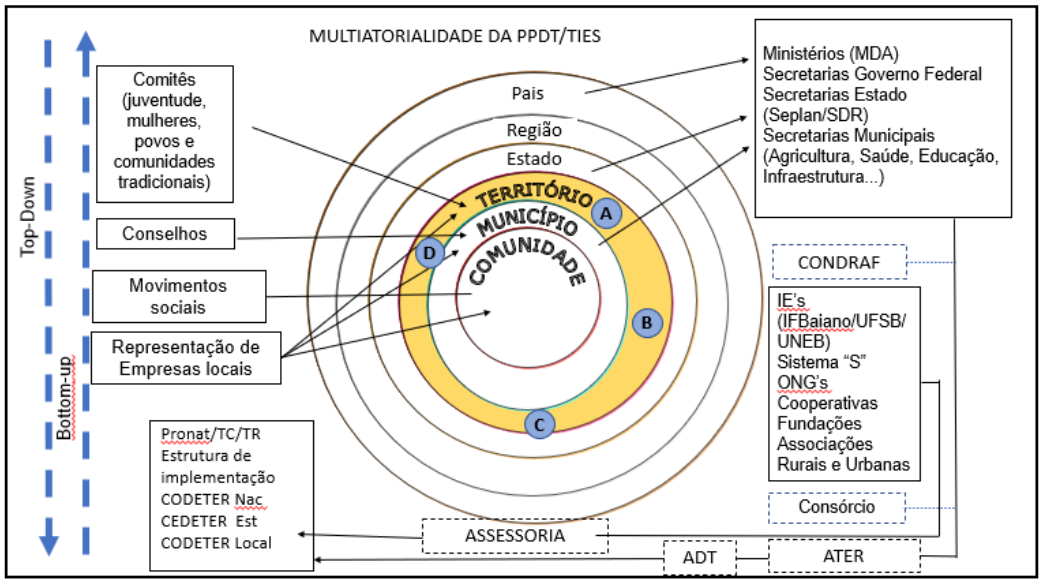
Seguindo essa lógica acerca da coesão social, as interações no âmbito das comunidades rurais são fortalecidas pelos trabalhos comunitários, quando fazem mutirão, pelo compadrio, na organização das feiras, entre outras ações, ao passo que têm menos relações no âmbito dos municípios. Sendo assim, o elo entre município e território já apresentaria menor coesão, pois há menos contatos nessa escala, tendo em vista que, fora das reuniões de colegiado, as pessoas de modo geral já não se encontram e poucas vezes se comunicam. Daí a necessidade de ação dos Agentes de Desenvolvimento Territorial, extensionistas e outros mediadores que representam os municípios e o Estado, juntamente com os representantes das comunidades rurais, conseguirem mais proximidade e uma interlocução de fato representativa. Nem sempre isso é possível, tendo em vista que, no Colegiado, não há representante de todas as comunidades de todos os municípios. Essa distância escalar, apresentada no desenho, aumenta com a sequência de círculos externos,

no âmbito do estado e no federal. Nesse caso, há uma dinâmica mais técnica entre o diálogo do estado mediada nos territórios, por meio da função dos burocratas de rua que, neste caso, é um elo importante para manter a efetividade da participação.

Considerando o arranjo político, a composição representada no desenho (Figrura 10), possibilitaria que a sociedade civil tivesse melhores condições de participação social, de forma que pudesse intervir no processo de políticas públicas, utilizando a capacidade de articulação que daria condições para avaliar e decidir por apoiar ou não os projetos de governo. E de outra forma, é possível verificar que o arranjo institucional no âmbito dos ministérios e secretarias nas três escalas, conseguia coesão porque havia afinidade política entre os três níveis em boa parte do período de implementação da abordagem territorial, formando neste contexto, outro elo na cadeia participativa. Porém, após a extinção do MDA, consequentemente estas, como todas as outras instituições foram fragilizadas e, mesmo no estado onde houve continuidade, como no caso da Bahia, em que a política territorial foi instituída por lei, os municípios que não têm a mesma inclinação política da gestão estadual não apoiam com o mesmo interesse e o projeto caminha com dificuldades. Em estudo sobre a política de territorialização no estado da Bahia, Blatt (2013) identifica que, quando a ação depende de certo número de elos numa cadeia de implementação, o grau necessário de cooperação entre as organizações ou atores envolvidos deve ser elevado para o sucesso na realização. Assim, é possível considerar a existência de elevado grau de cooperação nas comunidades, tendo em vista as trocas e relações culturais existentes nos modelos de produção das comunidades rurais do território.

Mesmo com toda estrutura estabelecida e retratada nessa análise, um novo desenho é possível para complementar o que já está posto:

Figura 17: Novo desenho institucional com núcleos municipais.



Fonte: Elaborado pela pesquisadora

Nesta proposta, se observa duas mudanças. A primeira, é a inserção o Consórcio Intermunicipal aparece nesse novo arranjo, o qual havia pouca interlocução nos Codeter e passou a ser considerado com mais expressão pela política territorial a partir do final de 2022. Segunda, além do resgate de toda institucionalidade já efetivada no desenho anterior, a sugestão é que haja uma formação de pequenos grupos das unidades municipais que compõem o TIES-BA. Isso se justifica pelas questões identitárias dos sujeitos, pela vocação produtiva dos municípios e ainda, pela falta de organização (cooperativas e/ou centros de distribuição) para comercialização e distribuição de produtos de pequenas produções. A sugestão seria articular criação de pequenos núcleos intermunicipais agrupando as cidades da seguinte forma: Em Alcobaça, centralizando o encontro com Caravelas e Prado; Posto da Mata, contemplando Mucuri e Nova Viçosa; em Medeiros Neto, formado por Itanhém, Lagedão e Ibirapuã; em Itamaraju associado, a Jucuruçu. Os municípios costeiros, centralizados em Alcobaça e Posto da Mata, têm mais problemas em comum, relativo às oportunidades de turismo e pesca marinha, onde concentram mais assentamentos no território. Os de vocação mais agrícola e pecuária, como os núcleos de Medeiros Neto e Itamaraju, teriam esse foco mais direcionado. Nesse caso, com as demandas discutidas localmente, previamente definidas nos respectivos núcleos, se direcionaria para Teixeira de Freitas, em plenárias gerais, como já ocorre. Outras formas de organização social, como associações, poderiam ser criadas para atender um coletivo de modo mais distinto e imediato.

Ainda, considerando o número expressivo de pequenos agricultores distribuídos no território e inexistência de organização de centros de apoio para distribuição e comercialização de produtos oriundos desses agricultores. Essa forma de organização já seria um primeiro passo. A demanda por um centro de distribuição para apoio no armazenamento e logístico a pequenos agricultores, é uma discussão recorrente nas plenárias e é um dos pleitos mais repetido nos PPAs. Então, caso fosse atendido, esse arranjo já contemplaria uma unidade associativa a partir destes pequenos núcleos. Além disso, os interesses, quando são comuns, a possibilidade de organização e união para encontrar soluções, discutidas em pequenos grupos, tende a ser mais eficaz.

7.2. Resultados da participação dos Colegiados na gestão territorial

Dias e Paiva (2015) verificaram os resultados da gestão territorial e participação social, analisando Colegiados Territoriais em sete estados do Nordeste brasileiro, no período de 2010 a 2013 e, segundo os autores, nesses espaços, a gestão social é comumente confundida com gestão pública[71], sendo que a gestão pública cuida do modo de gestão praticado no âmbito das instituições públicas de Estado e a gestão social caracteriza-se como processo gerencial participativo, exercido por meio de diferentes sujeitos sociais, sobretudo de organizações não governamentais, associações e fundações (FRANÇA FILHO, 2003). Dias e Paiva (2015) mostram que os documentos base de implementação dos territórios rurais estabelecem a estratégia institucional, responsabilidades dos atores públicos participantes, as mobilizações esperadas das organizações da sociedade civil nas dinâmicas de desenvolvimento territorial, dentre outas iniciativas. Mas, os estudos apontam que houve um descompasso na implantação das políticas públicas desenvolvidas nos territórios e os processos participativos num viés *bottom up.*

Dias e Paiva (2015, p.103) apontam que, no exercício da governança territorial, o Colegiado como novo espaço público de participação traz desafios a serem superados e necessita da efetividade de políticas mais duradouras que ultrapassem o patamar das emergências para efetivação. Referem também a necessidade de estratégias que

[71] A diferença entre os conceitos Gestão Pública e Gestão Social é densamente discutid a em França Filho (2003); Gestão Social em Tenório (2009); Gestão Pública em Carneiro e Menicucci (2011).

fortaleçam a participação de todos os atores nas tomadas de decisões e envolvimento dos gestores municipais nas discussões.

Com todos os instrumentos criados na arquitetura de participação social, ao longo da implementação das políticas territoriais, foi-se ampliando a inserção dos Codeter na gestão territorial, de modo que deveriam conseguir mobilizar maior número de atores da sociedade civil e poder público. Entretanto, várias dificuldades interferiram em seu pleno funcionamento, pois deveriam, como idealizado, mostrar eficiência e eficácia na atuação, desde o planejamento, implementação e avaliação dessas políticas.

Estudos que verificaram resultados dos Codeter em políticas públicas, constataram dificuldades comuns em territórios de várias regiões, inclusive, ao considerarem que, para as demandas chegarem ao Colegiado por meio de representantes das comunidades, é necessário que as associações comunitárias também estejam organizadas. Freitas *et al* (2012) mostram fragilidades e limitações nas experiências de espaços institucionais de participação social no meio rural, identificando caráter pouco propositivo e apenas legal dessas instâncias, como também sua incapacidade de agrupar e possibilitar a expressão da diversidade de atores sociais que se mobilizam e se organizam para alcançar seus interesses nos territórios.

Conforme Freitas *et al* (2012), nos Colegiados, a gestão das políticas públicas, entre outros assuntos, é discutida, porém, das pautas, recursos geralmente é o que tem maior foco, e as ações empreendidas pelo coletivo demoram quanto a retornos, geralmente por problemas relacionados à circulação de informações. Entretanto, os autores destacam, em contrapartida, que o contorno dessas ocorrências depende da ação e do trabalho dos conselheiros, afirmado como resultado das próprias discussões sobre os projetos, o que gera o aprendizado, e a ação do Codeter proporciona uma dinâmica que favorece a interlocução de diversos atores sociais (FREITAS *et al*, 2012).

Diante dessas dificuldades, Freitas *et al* (2012) sugerem, para que os Colegiados se insiram e realizem processos de gestão social com eficiência, que devem ter instâncias colegiadas organizadas (Plenário, Núcleo Gestor, Núcleo Técnico e Câmaras Temáticas e Secretaria Executiva), como sugerido pelo MDA no plano de implantação dos colegiados territoriais, mas nem todos os territórios têm cuidado com essa estrutura. Outro apontamento é que, para a conexão entre instituições e o Estado, deve-se criar incentivos reais por parte dos governos, com espaços públicos deliberativos e fomento à criação de capacidades para a participação da sociedade civil.

Os autores afirmam ainda que a criação do território e, consequentemente, do Codeter, colaborou para a minimização de tensões e disputas pela legitimidade da representação política dos agricultores familiares, como foi o caso dos Sindicatos de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais, mas ainda os desafios enfrentados por esses atores na condução do processo são diversos. Salientam também que houve a junção de forças e as ações coletivas se sedimentaram pela necessidade de elaborar propostas conjuntas para não perder recurso ofertado pelo Estado e, por outro lado, atores de determinado segmento (a agricultura familiar) viram-se obrigados a se unir, mesmo que mantendo certa divergência ideológica e política, para que outros atores, como instituições públicas e órgãos governamentais, não agissem isoladamente a partir da consideração exclusiva de seus interesses. Esses últimos apontamentos demonstram que, em cada território, a forma como os atores interagem e se comprometem com as ações coletivas está diretamente relacionada aos resultados que podem obter. Além disso, a qualificação da participação, à medida que há envolvimento nas atividades do colegiado territorial, mas, antes de tudo, quanto à oportunidade de acesso, deve ser respeitada, e a liberdade de participação a todos não pode estar limitada à normatividade do Colegiado.

Já em 2020, após experimentar por quatro anos a gestão do desenvolvimento rural sob outro direcionamento, desde 2016, outras questões foram levantadas referentes às instituições participativas durante os governos Lula e Dilma. A partir delas, pode-se ainda tecer algumas considerações, já que impactam a participação social: já havia uma retração nas políticas de desenvolvimento rural para agricultura familiar, instituições participativas já não tinham acesso ao orçamento de maneira significativa (TAVARES, 2012), muitas vezes, reproduzindo rotinas burocráticas (ALMEIDA e TATAGIBA, 2012). Ao criar o MDA, ficaram dois ministérios, este voltado à agricultura familiar e o MAPA para o agronegócio; no entanto, em relação aos conselhos, o Codeter e o CDRS seriam responsáveis por gerir as duas políticas. Isso gerou sombreamento nas ações e, de certa forma, disputa de poder. Soyer e Barbosa Jr (2020) traduzem o desordenamento do plano de desenvolvimento até 2016 da seguinte forma:

> [...] dependências estruturais, decisões políticas e de uma radicalização das lutas distributivas entre as classes sociais, em um contexto marcado pela escalada dos conflitos políticos e mobilização nas ruas (Braga e Purdy, 2019; Schincariol e Yeros, 2019). Ainda que o modelo de desenvolvimento implementado no início do século 21 tenha resultado na incorporação de uma gama mais ampla de atores (Dagnino, 2016), incluindo novos repertórios de interação Estado-sociedade na área do desenvolvimento rural (Abers, Serafim e Tatagiba, 2014), os grandes setores agrícolas nacionais e transnacionais

> continuaram desempenhando papel central no governo (SOYER E BARBOSA JR, 2020, p.533).

Os autores reforçam a necessidade de contínuo engajamento com movimentos sociais mesmo durante governos de esquerda. Isso mostra que, independentemente da posição partidária ou afinidade, a atuação atenta dos cidadãos com olhar crítico às ações e articulações no âmbito político é importante para que os partidos não negligenciem a força popular, na pressão por um governo alinhado ao projeto que priorize o desenvolvimento desejado, contemplando todos os segmentos de forma equitativa.

Para Escher e Schneider (2019), essa dualidade entre agricultura familiar e agricultura patronal nas formas de gerir o desenvolvimento rural gerou ambiguidade e desconfiança nas lealdades políticas, provocando crescentes contestações. O pragmatismo excessivo, baseado em negociações contínuas para acomodar as contradições latentes, alcançou seus limites em 2016, com "controvérsias acerca das contradições, limites e disputas na formulação e implementação das políticas públicas agrícolas, agrárias e alimentares promovidas pelo Estado brasileiro durante os governos do PT". Como defendem os autores citados:

> parte das causas da destruição da institucionalidade dual, com a extinção do MDA, e do giro conservador nas políticas para o rural desde o governo Temer, que tende a aprofundar-se ainda mais no governo Bolsonaro, explica-se pela compreensão profundamente enganosa e mistificadora da estrutura de classe rural e da luta de classes no campo no debate agrário recente. A política excessivamente pragmática dos governos do PT, de arbitrar a coexistência de dois projetos políticos agrários, que se mostraram inconciliáveis, seguindo a linha de menor resistência, encontrou seus limites em uma conjuntura de crise econômica e política e uma barreira estrutural muito grande representada pela estrutura fundiária extremamente desigual e pela ação intransigente das classes dominantes rurais. (ESCHER e SCHNEIDER, 2019, p.95)

Sobre o processo de gestão, ainda reforçam que: "O MDA, ao encampar a ilusão do governo em priorizar a chamada 'classe média rural', caiu no jogo do Mapa e alienou a maior parte de sua base social" (SOLDERA, 2018 citado por ESCHER e SCHNEIDER, 2019, p. 95).

As situações apresentadas permitem entrever que, nos projetos políticos, a participação social foi perdendo força, criando um impasse que tira da sociedade as oportunidades de participação no processo de gestão pública, acarretando dificuldades no funcionamento dos órgãos colegiados, como no caso do CODETER. E fragilizaram as

estruturas já criadas para a interação Estado-sociedade, na área do desenvolvimento rural, consolidadas para estabelecer diálogo entre os diferentes atores sociais.

7.3. Avaliação da participação dos Colegiados Territoriais pelos programas PRONAT e PTC

Uma das orientações estratégicas de implementação do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais - PRONAT, em 2004, seria promover maior e melhor participação econômica da maioria da população, por processos que viabilizassem o aumento da capacidade local para empreendimentos que atendessem as circunstâncias do território e estimulassem e qualificassem investimentos públicos e privados capazes de gerar renda e emprego (BRASIL, 2004), de modo que os esforços fossem direcionados para a redução da pobreza rural. Nesta questão, Mattei (2013), Bonnal (2013) e Malluf (2013) verificaram a atuação dos colegiados na definição das prioridades por projetos para agricultores familiares e resultados sobre esta variável. A contribuição de Mattei (2013) sobre os resultados e acesso aos benefícios de atores rurais ocorreu pela análise dos programas PRONAT e o Programa Territórios da Cidadania - PTC, embrionários da abordagem territorial. No primeiro, conforme o autor, dada a sua trajetória mais longeva, constatou-se que as ações desenvolvidas no âmbito da institucionalidade e da gestão social, por meio dos Colegiados Territoriais, bem como ações efetivas na esfera produtiva, via projetos de desenvolvimento dos territórios rurais, não propuseram o enfrentamento da pobreza como prioridade direta.

Já no PTC, também conforme Mattei (2013), buscou-se implantar projetos de desenvolvimento numa perspectiva mais holística, em que as múltiplas dimensões (econômica, política, social, cultural e ambiental) estivessem envolvidas. Embora tenha colaborado para afirmar a importância da política territorial no conjunto do Governo Federal, não privilegiava a institucionalidade que vinha sendo construída pela SDR/MDA. Com relação à gestão social, o autor considera que a lógica do PTC nem sempre primou pelo empoderamento dos atores locais na perspectiva de implantação de ações do tipo *bottom-up*, entendendo ser provável que este ponto sequer fazia parte das preocupações de muitos gestores governamentais, particularmente daqueles oriundos de estruturas governamentais que desconheciam a concepção de desenvolvimento territorial

em curso. E, quanto ao lugar e papel dos Colegiados Territoriais no âmbito dos programas de enfrentamento da pobreza, o autor conclui:

> diante de uma típica política pública que na literatura especializada seria classificada como top-down ... as definições centrais (concepção, objetivos, metas e estratégias de ação), além de não passarem pelos arranjos institucionais intermediários (conselhos e colegiados territoriais), são tomadas pelo comitê gestor central, que é composto pela representação de alguns órgãos governamentais e está sob coordenação de dois ministérios: MDS e MDA. Assim, quando esse comitê define sua estratégia focalizada nas famílias (cada técnico da ATER terá de identificá-las e a partir daí desenvolver algumas ações junto a elas), fica claramente delimitado que o papel dos arranjos institucionais da política territorial representados pelos colegiados será praticamente supérfluo (MATTEI, 2013, p. 122).

Bonnal (2013) identificou que o efeito estruturante do PRONAT sobre as unidades de produção de agricultores familiares foi desigual, induzindo possíveis efeitos de marginalização para as famílias que menos se beneficiam do amparo público. O autor localiza fatores diferentes que interferem no resultado dessas políticas, que são: (i) a maneira como se ajustam os instrumentos de políticas públicas mobilizados com respeito à expressão da pobreza do território; (ii) as modalidades de coordenação e articulação das políticas para criar efeitos sinergéticos capazes de combater as diversas dimensões da pobreza; e (iii) criar instituições e mecanismos duradouros de prevenção da pobreza (BONNAL, 2013). Essas condições mostram a heterogeneidade do público alvo e, conforme mostrou Bonnal (2013), fazem com que os objetivos dos programas de políticas rurais, às vezes, fiquem distantes da redução da pobreza rural. Ele acrescenta que alguns dos instrumentos de políticas públicas são favorecidos em relação aos outros, tomando em conta que os pobres não participam da competição política para negociações de instrumentos de intervenção pública.

Bonnal (2013) aponta que os principais programas de desenvolvimento territorial, PRONAT e PTC, não tiveram como foco principal o enfrentamento da pobreza rural pois, em ambos os casos, a atuação no combate à pobreza se deu de maneira indireta, mediante o efeito sistêmico das atividades desempenhadas em prol do desenvolvimento social e econômico e da dinamização da solidariedade entre os membros do público-alvo. Percebe-se que o PRONAT teve uma atuação maior no desenvolvimento econômico, enquanto o PTC, no desenvolvimento social do território, por isso não houve o efeito sistêmico sobre o desenvolvimento rural por nenhum dos dois programas.

Sobre os dois programas, Malluf (2013) expressa que, além das dificuldades de articulação de políticas, questiona-se a legitimidade do Colegiado para representar e

responder pelo conjunto da população do território, dada a amplitude do elenco de programas ao congregar um número elevado de programas com grande diversidade, tornou-se um espaço de governança híbrido, com variados graus de implicação de cada programa e de adoção da lógica territorial. O autor também conclui que o PRONAT enfrentou desafios quanto à capacidade de adaptação do corpo normativo federal às realidades locais. Outros entraves que reforçam as dificuldades apontadas, como a ausência de marco jurídico quanto ao reconhecimento legal dos territórios, a conformação de uma representação coletiva e a legitimidade do Colegiado para direcionar a ação pública, foram identificados. Esses pontos têm relação com a falta de legitimidade institucional das decisões dos Colegiados que, na prática, não são deliberativas, ocorrendo apenas no nível da organização social.

O reflexo e desdobramento das constatações dos autores citados (Mattei, Bonnal e Malluf) podem ser vistos também na avaliação da percepção de atores envolvidos nas ações da PPDT realizada por Cunha Filho (2015), especificamente com relação ao PRONAT. O autor constata que este programa contribuiu "pouco" ou "muito pouco" para a maioria, totalizando 76,9% das respostas dos atores entrevistados. Esse resultado demostra o pouco envolvimento dos atores sociais e consequente falta de autonomia em participarem das definições de suas necessidades.

A autonomia do público-alvo das políticas territoriais é um dos objetivos do PRONAT, pois, historicamente, não se aproveitam as capacidades, habilidades individuais e características locais no desenvolvimento de novos projetos. Isso já foi apontado por Abramovay (2001), que criticou certa padronização dos projetos, o que revela não só a precária participação pública em sua elaboração – com a nítida presença, por vezes, de empresas de consultoria, que já levam o plano pronto para o conselho, e uma segunda característica comum aos planos de trabalho, na maior parte das vezes, estritamente agrícola e, ainda assim, voltados apenas às ações econômicas já levadas adiante pelos membros da comunidade. Ainda, o corpo técnico que assessora a formulação dos planos e a base social dos conselhos, que não está voltado ao conjunto do processo de desenvolvimento, mas ao fortalecimento das necessidades da agricultura e dos agricultores. Essa problemática ainda compromete o atendimento das carências dos territórios, pois mostram não conseguir contemplar a heterogeneidade de necessidades, como almeja a abordagem territorial.

Rodrigues (2016) cita estudo realizado pelo Instituto Interamericano de Cooperação Agrícola - IICA em todo o país, constatando a exigência de se melhorar a legitimação dos Colegiados Territoriais para favorecer de fato a gestão dos programas nos territórios. Em sua pesquisa, no Rio Grande do Norte, o autor analisou os resultados do PRONAT no período de 2003 a 2013, constatando que os territórios rurais têm encontrado problemas na ordem da representatividade e militância, mas têm sido espaços importantes de negociação e de empoderamento das comunidades rurais. Após estudo, o autor sugere uma revisão crítica do programa de desenvolvimento territorial, convocando a "se pensar até aonde vai o poder de decisão do Colegiado Territorial", pois as decisões tomadas são pouco viabilizadas e têm dificuldades de serem implementadas. E, sua evidência mais clara, é que falta poder decisório por parte dos Colegiados Territoriais (RODRIGUES, 2016), o que possivelmente compromete a participação social no processo da abordagem territorial, tal como foi idealizada.

De modo semelhante aos resultados de Rodrigues (2016), Fernandes (2018), que analisou a experiência de territórios com as políticas territoriais rurais implementadas pelos governos federal e estadual, evidencia uma série de dificuldades que os territórios sofreram para incorporar o enfoque territorial. Para o autor, entre as dificuldades, estão: desestruturação da maioria dos Colegiados Territoriais do Rio Grande do Norte; reduzido envolvimento entre poder público e sociedade civil nos Colegiados; falta de inserção dos mais diversos segmentos nas discussões e proposições de alternativas em prol do desenvolvimento, limitando-se, fundamentalmente, aos atores ligados ao rural e existência de relações de poder nas suas mais variadas formas.

Para Fernandes (2018) a reprodução de relações de poder, aliada aos reduzidos laços de confiança entre sociedade civil e poder público, aliada à insuficiente participação dos atores nos assuntos públicos e ao baixo grau de cooperação, reciprocidade e solidariedade, conferem aos territórios características de organização social que dificultam o alcance do capital social. Outra questão inerente aos desafios já apresentados é a heterogeneidade de municípios com características e necessidades distintas, o que dificulta ainda mais o processo de coesão. O autor atribui ainda que as dificuldades de logística (deslocamento, diárias, tempo) afetam a dinâmica dos Colegiados, angariando problemas no que tange à deliberação, implementação e monitoramento dos projetos.

Fernandes (2018) observou também que muitas reuniões dos Colegiados estiveram pautadas no alcance e disputa de recursos, limitando o alcance dos objetivos da

política. Frágil monitoramento e controle social, elevados limites e algumas possibilidades, falta de capacitação dos atores locais, continuidade do viés setorial e da dicotomia rural-urbano, são aspectos políticos que dificultam a construção de um pacto territorial e a articulação entre arranjos verticais e horizontais. Além disso, carência de infraestrutura, desconsideração do ambiente macroeconômico na elaboração dos projetos de desenvolvimento, constituição de arranjos socioprodutivos sem uma ideia-guia no território escamoteiam suas articulações políticas, culturais e sociais, aliadas à baixa participação, reduzido capital social, recursos escassos, além de um recorte territorial realizado desde cima, que, por vezes, reúne elevado número de municípios, com grandes extensões territoriais e com características heterogêneas entre si, dificultam a criação de um espaço de concertação social. Somam-se a tudo isso dificuldades de planejamento, reduzido quadro de pessoal e de apoio técnico. Todas essas constatações permitem concluir que não se conseguiu o envolvimento proposto no planejamento de implementação da PPDT. A dificuldade de participação mostrada por Freitas *et al* (2012), Rodrigues (2016) e Fernandes (2018), corrobora Dalabrida (2011) pois, embora a PPDT tenha na premissa a participação social, o processo da política pensada *top down* não tem evidenciado conseguir o *feed back from below* defendido por Leite (2020) para se ter resultados de propostas de políticas levantadas na base, *bottom-up*, haja vista as dificuldades de participação mostradas nas duas teses apresentadas.

Mesmo com as dificuldades de participação social expostas, os programas foram sendo desenvolvidos nos territórios, procurando atender a heterogeneidade formada pelas especificidades de cada lugar. Nos diversos aspectos foram sendo geridos, conforme a organização e articulação de cada Codeter.

7.4. Desafios da participação social nas políticas territoriais rurais

Como vimos, a dificuldade de participação foi apontada como um dos principais desafios a ser superado na gestão social de políticas públicas, como é também o principal elemento a ser contido no processo de democracia participativa. Então, conhecer as dificuldades dos diversos atores e grupos sociais possibilita criar alternativas que melhorem a participação necessária ao bom desenvolvimento das políticas públicas.

A heterogeneidade de grupos sociais e a diversidade de demandas a serem contempladas pela política territorial, em si, já são desafios. Em relação a isso, os grupos

têm, nas Câmaras Temáticas ou Comitês a representatividade junto ao Codeter. Entretanto, quando essas institucionalidades são enfraquecidas, o próprio conselho fica sem referência das discussões de questões específicas, importantes no processo das PPDT. Esse problema se agrava quando somado às dificuldades de mobilidade, comuns no meio rural, que culminam com o esvaziamento das Câmaras Temáticas, que, como já dito, têm papel fundamental nos debates do Codeter para a melhor implementação das políticas territoriais, formando o elo entre as bases locais e os órgãos de governo que instituem as respectivas políticas e programas setoriais.

Outro aspecto abordado no estudo de Teixeira *et al* (2012) é que a proporção de homens e mulheres no total de conselhos foi de 57,6% homens e 22,6% mulheres, e uma pequena presença de grupos identitários. Santos e Parente (2017) faz essa mesma observação nos conselhos territoriais que não exigem paridade na instância deliberativa do território. A operacionalização dos espaços participativos depende das estruturas institucionais desenhadas a partir de visões sobre a sociedade civil e a finalidade de sua participação na formulação de políticas públicas. Como houve fragmentação administrativa no que diz respeito à participação, com pesos diferentes para sujeitos políticos distintos e predomínio de uma visão da sociedade centrada na relação capital-trabalho (TEIXEIRA *et al*, 2012), a política se enfraqueceu.

As disparidades apresentadas nos conselhos têm reflexos nas tomadas de decisões, pois são excluídas ou invisibilizadas pautas que poderiam ser apresentadas pelos grupos de mulheres, quilombolas, indígenas e movimentos sociais. Hora e Butto (2014) mostram que, dentre as dificuldades enfrentadas para garantir a participação ativa, as mulheres elencam a escassez de informações sobre o cronograma das reuniões, a ausência da capacitação dos membros dos colegiados sobre relações de gênero, a ausência de atendimento aos grupos produtivos de mulheres rurais nas bases de serviços, além da ausência de custeio de deslocamento para as reuniões dos colegiados e da criação de espaços lúdicos para as crianças durante as agendas do território. Essas podem ser dificuldades que prejudicam a operacionalização do processo participativo dos outros que poderiam ser incluídos nos colegiados, e sua garantia contribuiria com a inserção de ações que os favoreçam nos projetos e programas de desenvolvimento.

Scott e Quadros (2018) analisaram trabalhos que avaliam como diferentes programas e projetos abordam de várias maneiras a igualdade de gênero e empoderamento de mulheres, constatando que entre outras condições previstas e

prometidas no planejamento, na prática não acontecem, gerando registros "escamoteados", retratos irreais das práticas. Mais especificamente sobre a participação, registram que, mesmo reputados como promovendo significativa participação feminina, não mobilizam tanto as mulheres, especialmente quando inseridas numa organização de implementação vertical, de cima para baixo, cuja credibilidade de persistência é muito menor que quando a proposta é mais horizontal ou mesmo de baixo para cima. As autoras concluem que, para projetos, programas e políticas conseguirem ser associados a ideias respaldadas nas agendas feministas, as chances são maiores quando o espaço se caracteriza por descrições de relações sociais mais solidárias do que quando se associam a territórios de circulação de capital através de produtos para inserção no mercado. Pelo que se observa, há perspectiva maior para o cumprimento das agendas feministas em relação a projetos sociais do que para outros fins.

Em 2016, Godoi e Aguiar (2018) realizaram diagnóstico para a Diretoria de Políticas para as Mulheres Rurais visando identificar os limites e desafios das políticas territoriais na vida das mulheres rurais, a partir da análise de estratégias territoriais do PRONAT e o lugar da mulher nesse programa. Constataram que "a política condiciona ações e impõe limites às dinâmicas territoriais específicas e se sobrepõe, muitas vezes, a outros entendimentos dos lugares de vida e trabalho das pessoas a que tais políticas se destinam" (GODOI e AGUIAR, 2018, p. 3). Para as autoras, a dimensão política e as relações de poder são muito importantes na compreensão de territorialidades específicas e, por consequência, do território. Nessa observação, pressupõem que a abordagem territorial condiciona ações, impõe e encontra limites na sua operacionalidade.

A gestão social desse programa implicava o envolvimento do conjunto dos atores sociais, homens e mulheres, mas também um conjunto de iniciativas que abarcava desde a mobilização desses agentes e fatores locais até a implementação e a avaliação das ações planejadas (GODOI e AGUIAR, 2018). O senso de pertencimento é muito relevante para se integrar à política, pelo fato de que, para fazer parte dos processos, é preciso que a pessoa se sinta a ele pertencente e, nesse sentido, é necessário analisar se as mulheres rurais experimentam seu gênero também pelo território (GODOI e AGUIAR, 2018). Neste caso, o reconhecimento do lugar como sendo seu espaço e com o qual se identifica, conforme estas autoras, ocorrerá pela compreensão de que a posição de cada mulher está associada a sua localização social, cultural, geográfica, econômica, sexual, entre outras

situações, a partir das quais interpretam o mundo e fundamentam a forma de se expressarem.

Embora as autoras tenham direcionado a pesquisa para a análise da participação de mulheres, o mesmo não pode deixar de ser feito em relação a outros grupos. Analogamente, Godoi e Aguiar (2018) mostraram que as políticas territoriais enfatizaram uma ideia produtivista, que se confundiu com a geração de renda e desconsiderou orientações culturais próprias do contexto rural. Isso é expresso pela interpretação da arquitetura política, criada para favorecer a participação, conforme a descrição do processo:

> quando se criou o Comitê Permanente de Promoção de Políticas para as Mulheres Rurais do Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável – CONDRAF, havia uma lacuna nos Colegiados Territoriais relativa às mulheres rurais, paralelamente à criação da Secretaria de Política para as Mulheres (SPM), foi criada, no Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), o Programa de Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia (PPIGRE), que centrou sua atuação em uma revisão da legislação e dos mecanismos regulatórios dos programas existentes, assim como na criação de novas políticas, com vistas a um melhor atendimento às demandas das mulheres. Logo o Programa de Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia - PPIGRE passou por uma reformulação com a criação da Assessoria Especial de Gênero, Raça e Etnia (AEGRE), ligada diretamente ao gabinete do MDA e transformada no final desse mesmo ano em uma Diretoria de Políticas para Mulheres Rurais (DPMR). Essas institucionalidades foram criadas para facilitar o diálogo e garantir que as questões de gênero fossem tratadas nas articulações das políticas... Entretanto, na pesquisa que contemplou 86 territórios observou-se que embora as mulheres rurais apresentassem um grau significativo de participação nos territórios, essa participação não se reproduzia automaticamente em sua presença nas instâncias dos Territórios da Cidadania (GODOI e AGUIAR, 2018 p.15).

Outra questão levantada ao se observar instrumentos de apoio às políticas para mulheres rurais no desenho institucional que resultam do processo de participação, esse mesmo estudo mostrou ainda que as demandas e preocupações das mulheres não foram consideradas na maioria dos Planos de Desenvolvimento Territoriais elaborados pelos Colegiados. Nos planos, deveriam constar as demandas, pois os eixos orientadores contemplavam questões de gênero e sugeriam que fossem colocadas em pauta para debates e definição de prioridades.

O mesmo instrumento, para Godoi e Aguiar (2018), revela também que poucas tinham conhecimento sobre a política de desenvolvimento territorial, a estrutura do colegiado e sua dinâmica, mesmo aquelas que afirmavam participar das “plenárias territoriais”. As autoras constatam ainda que, embora várias organizações e grupos produtivos de mulheres rurais atuassem nos espaços delimitados pelos “territórios rurais”,

não eram presentes nos Colegiados Territoriais pelos motivos já elencados acima, especialmente pelo deslocamento e a dificuldade de se ausentarem dos lares. Diante dessas dificuldades, outras consequências estão relacionadas à falta de acesso aos programas de inclusão socioprodutiva de maior expressão nos territórios, que são discutidos e direcionados pelo Codeter.

7.5. Resultados e desafios da participação em programas integrados às PPDT

No percurso até aqui empreendido, reconhecemos que, dos programas integrados às PPDT, alguns já existiam e outros foram criados para atender à dinâmica territorial. Dentre esses programas, entendemos o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PRONATER) já consolidados no desenvolvimento rural, como mais expressivos, o Programa de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais - PROINF e o Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDETs), implementados pelo governo federal para atender ao modelo territorial, os primeiros como programas de execução de recursos e serviços para desenvolvimento, o outros como apoio à gestão territorial.

Inegavelmente, todos contribuíram com melhorias significativas no desenvolvimento territorial, tanto em aspectos estruturais como de organização social, capacitação, melhoria na organização produtiva e afirmação de políticas sociais. Entretanto, são ainda insuficientes diante da capacidade de intervenção no território, se fossem acessados como o público necessita e deseja. Os resultados e dificuldades de cada programa são evidenciadas em pesquisas desenvolvidas em diversos territórios no espaço nacional. Rodrigues (2016) mostra que o percentual de 63,83% do previsto nessa política foi realizado, indicando que não se conseguiu utilizar todo recurso.

- **O Pronaf e o Proinf no TIES**

Dentre os programas, o PRONAF é o mais tradicional, com possibilidades de ampliação direta de atividades produtivas, e principal programa da política de apoio ao desenvolvimento da economia e produção da agricultura familiar, implantado desde 1996, com linhas de crédito para finalidades específicas de grupos de produtores rurais.

A linha PRONAF Infraestrutura, que se dava nos limites dos municípios, foi destinada para projetos intermunicipais, em escala territorial, como o PROINF, implantado em 2003. Os investimentos de apoio à infraestrutura passaram a ser feitos por um grupo de municípios, e a gestão social do programa passou dos Conselhos Municipais para os Colegiados Territoriais, prevendo autonomia da população rural em todo o processo desse programa. O PROINF foi um dos projetos fundamentais na dinâmica dos Territórios Rurais, apontado como praticamente a única política de que os Colegiados Territoriais participaram com poder de decisão na escolha do objeto e de quem será o proponente. Porém, nesse programa, foi alcançado percentual próximo de 71% da meta física e 50,5% da meta financeira prevista (RODRIGUES, 2016). Aspectos limitantes eram sua capacidade de captação de recursos e a exigência de contrapartida por parte do território, o que também dificultava o acesso. Esses percentuais, conforme o autor, foram comprometidos por contingência orçamentária e mudanças na forma de proposição, o que tirou a autonomia do Colegiado. Delgado e Grisa (2014) já haviam identificado essas dificuldades e mostrado que o PROINF não atendeu, sobretudo, grupos que demandam atenção, como jovens e mulheres, havendo predominância de projetos agrícolas e ausência no meio urbano.

A dinâmica do PRONAF e do PROINF no TIES-BA, na perspectiva de participação dos pequenos produtores rurais, foi angariada nesta pesquisa a partir da coleta de relatos de pessoas que atuam no território desde a criação do programa, envolvidas com ações que viabilizam o acesso de agricultores familiares. om o objetivo de se ter ideia da operacionalização e experiências no território. Foram identificados como resultantes dessa política uma produtora beneficiada, técnicos da extensão rural, uma liderança de movimento social e uma agente de desenvolvimento do Banco do Nordeste.

Sobre a implementação do PRONAF no território, o agrônomo Tadeu Majeste, que atuou como técnico na EBDA em Mucuri, lembrou que "*o PRONAF demorou um pouco para deslanchar no Extremo Sul da Bahia. Havia uma resistência da própria agência de fomento na época para financiar a Agricultura Familiar*", devido a fatores como "a inadimplência, a falta de documentos da posse da terra e a falta de garantia", já que exigia fiadores. Essas eram as principais dificuldades. Outra característica era a falta de organização dos produtores, para isso, "uma das ações como técnico foi ajudar a organizar as associações, que era uma exigência para os agricultores participarem do programa."

As experiências iniciais se desenvolveram com a chegada de um "agente de desenvolvimento" no BNB e, em 2006, foi possível elaborar projetos e viabilizar vários financiamentos nas áreas de pesca e bovinocultura:

> *chegaram a renovar a frota pesqueira, oportunidade em que muitos pescadores passaram a ter o próprio barco e houve uma troca de apetrechos dos pescadores - redes, balão para pesca de camarão - houve aumento da atividade no município, assim como nos municípios vizinhos, Nova Viçosa e Caravelas. Conseguimos trabalhar num programa de aumento do rebanho leiteiro para Bahia, investimentos para produtores viabilizar projetos de aquisição de matriz de bovinos de leite a serem adquiridos fora dos municípios da Bahia. Com isto foi possível aumentar o rebanho leiteiro do extremo sul, com vacas mais apropriadas à produção de leite e aí um incremento da produção de leite. Um caso que vale a pena relatar, o senhor "fulano", que trabalhou muito tempo numa propriedade que havia sido vendida para a empresa de eucalipto. Com a indenização adquiriu uma parte de terra e foi possível viabilizar a compra de vacas leiteiras e iniciar a atividade própria. Este produtor iniciou com 10 vacas e cresceu na produção. Na sequência veio o programa de resfriamento de leite... foi possível ajudar a viabilizar projetos de financiamento para aquisição de resfriadores para a região. ... a gente viu o avanço do programa, até que o governo da Bahia extinguiu a EBDA, e atualmente os agricultores familiares estão com assistência técnica pública limitada. (Ind_06)*

O relato mostra que o aporte do Pronaf nos segmentos citados foi importante para o desenvolvimento do Extremo Sul da Bahia tanto na diversificação produtiva quanto no incentivo à organização social. Outro aspecto apontado pelo mesmo entrevistado é que "o agricultor familiar deveria requerer assistência técnica gratuita e de qualidade, pois o território tem mais de dez cadeias produtivas sem assistência técnica". Ele lembrou também dos assentados da reforma agrária que, na sua opinião, "utilizam mais a propriedade como morada do que unidade de produção" pela falta desse serviço [assistência técnica], que continua limitado no território:

> *Os municípios não têm programas e recursos próprios para contratar profissionais para assistência técnica de qualidade e contínua. A elaboração de projetos agora é particular e não se tem mais pessoas que elaborem projetos, somente o Banco do Nordeste tem agente que atende ao programa Agroamigo, mas não faz acompanhamento e assistência técnica porque atende vários municípios, por isto não tem tempo para fazer acompanhamento" (Ind_06)*

Ao consultar um técnico da CEPLAC - Comissão Executiva de Planejamento da Lavoura Cacaueira, a sugestão foi que produtores que participam de cursos de formação e acessam o Pronaf deveriam ter acompanhamento pós curso e apoio do Sebrae para vislumbrar um possível negócio. "´É provável que alguém tenha usado do aprendizado para melhorar a renda, mas, sem apoio, acredito ser infimamente pequeno esse número".

A experiência dos agricultores entrevistados (Ind_30 e Ind_10), que utilizam o Pronaf, revela que o recurso foi fundamental para o desenvolvimento da atividade que conseguiu implementar em suas propriedades:

> *consegui sempre aplicar o empréstimo... sempre fiz pra horta, foi e é uma grande iniciativa pra nós da lavoura... foi muito útil sempre lembrando que temos sempre que guardar o dinheiro pra estar em ordem com o pagamento... o que tenho a dizer que pra mim é uma ótima ajuda (Ind_30).*

[72]O presidente do Sindicato dos Trabalhadores na agricultura familiar de Alcobaça e Caravelas trabalha com emissão da DAP para agricultores e pescadores desses municípios e relata que acompanha o desenvolvimento do programa desde 1994, quando iniciou no Extremo Sul. Reitera que "surgiu através de pauta apresentada ao governo federal através da manifestação nacional realizada anualmente pelos movimentos do campo representados pela CONTAG, Mobilização Nacional, Grito da Terra Brasil", e acrescenta que "os sindicatos de trabalhadores rurais sempre foram e são os grandes articuladores e orientadores do PRONAF", ao informar sobre o percurso do programa no território.

> *era muito difícil o acesso devido às burocracias administrativas, as agências do BNB aproximavam muito dos agricultores, através dos agentes de desenvolvimento, onde participavam de reuniões das associações de pequenos produtores rurais, época em que a criação de associações surgiu motivados pelo interesse em acesso ao credito rural pelo Pronaf. As DAPs dos agricultores eram emitidas pelas entidades de assistência técnica e extensão rural, CEPLAC e EBDA, que participavam e orientava os agricultores sobre organização das associações e acesso ao crédito... na ocasião os agricultores tinham a DAP simplesmente para acesso ao credito. As entidades de assistência técnica e extensão rural elaboravam os projetos para que os agricultores acessassem o credito... o acesso ao credito era muito difícil devido à falta de documentos das propriedades rurais, e também dependia de avalista que na maioria das vezes os aval era feito através de aval solidário onde formava os grupos e cada agricultor avalizava para o outro, isso dificultava muito o acesso ao credito e levou muito à inadimplência, houve muita complicação para os agricultores porque avalizava e muitas vezes a creditado não pagava o financiamento e deixava o avalista na inadimplência também... o acesso ao crédito Pronaf geralmente demorava muito, quando era liberado já tinha passado do calendário de cultivo do produto financiado, com isso muitos agricultores mudava a cultura a ser plantada e plantava outra cultura isso no caso de custeio. Outras vezes, devido à inflação, o projeto era orçado em um determinado valor quando o recurso era liberado o valor já não dava para comprar a quantia projetada, e consecutivamente diminuindo o lucro previsto, levando os agricultores a inadimplência. Os juros da época eram altos e variáveis, e acrescido de outras taxas exigidas para correções de valores. Os financiamentos eram mais voltados para pecuária leiteira e lavouras, temporárias, ex. Abóbora, melancia e mandioca, ou permanente, gado leiteiro e de corte, cultivo de Coco, Café... A meu ver, entre os*

[72] A DAP – Declaração de Aptidão ao Pronaf foi substituída pelo CAF - Cadastro Nacional da Agricultura Familiar, conforme portaria SAF/MAPA 242 de 08/11/2021, passando a vigorar a partir de 1º de novembro de 2022.

> *financiamentos que mais deram certo foram para aquisição de animais bovinos, com menos sucesso para aves. Nos custeios abóbora e melancia, a partir do ano 2003 surgiu a linha micro crédito rural pelo Pronaf B, menos burocrático, com vantagem para o agricultor, pescador etc. Vantagens, fácil acesso, prazo de até 2 anos para pagar, juros baixos, desconto de adimplência bastante significativo, 25% de desconto, com isso mesmo tendo dificuldades em acesso ao crédito Pronaf, classifico como uma boa alternativa para a agricultura familiar, permanecer de pé. Nunca tive acesso ao crédito Pronaf, sempre trabalhei articulando e orientando aos agricultores familiares o acesso ao crédito, propondo aos bancos e ministério como melhorar o crédito aos agricultores, atualmente. (Ind_10)*

Entrevista com a coordenadora da regional Extremo Sul da CAR confirma que "as dificuldades para participação em chamadas públicas e projetos de crédito rural de fomento ou investimento são pontuais, justamente a elaboração de projetos e regularidade para emissão da DAP são os quesitos que dão partida para o acesso ao crédito."

A organização de produtores de mandioca tem sido mais enfática a partir de 2016, uma das áreas produtivas mais incentivadas para os agricultores familiares, porque é a atividade mais presente nas famílias do território. No município de Alcobaça, o Sr. Rubens relatou a experiência de um produtor que "melhorou significativamente através do crédito PRONAF. Começou com cultivo da cultura e, atualmente, tem uma farinheira bem equipada e funcional. Fica na comunidade Bom Jesus em Alcobaça".

Sobre o Pronaf, os relatos tiveram em comum a descrição das experiências que ressaltam a importância do Programa no Extremo Sul da Bahia, assim como também apresentaram preocupações com a garantia de pagamento e ainda, a necessidade da presença de assistência técnica pública para desenvolvimento das atividades. Tais elementos são corroborados por Bittencourt (2019), ao mostrar que, na Bahia, entre as dificuldades de acesso ao crédito, a falta do Cadastro Ambiental Rural (CAR), que comprova que 20% da propriedade são destinados à preservação ambiental, conforme o Novo Código Florestal, é uma exigência para acesso ao programa e "falta muita orientação ainda para ter acesso ao crédito".

Conforme as declarações dos entrevistados, podemos considerar a importância do Pronaf no processo de formação de associações rurais no território, que é uma das primeiras formas de participação social institucionalizada no processo de organização social. Está nas premissas do Pronaf o apoio ao desenvolvimento rural sustentável e o fortalecimento da agricultura por meio de financiamentos direcionados diretamente a agricultores e por meio de associações e cooperativas, conforme as categorias de cada carteira de crédito disponível. Portanto, houve um esforço para essa formação

associativista articulada por agentes de desenvolvimento e extensionistas. O impacto que essas associações exercem na vida dos agricultores familiares não pode ser mensurado exclusivamente a partir desses relatos, dependeria de uma pesquisa sistematizada para essa finalidade. O que se sabe é que, no Extremo Sul, ainda há necessidade dessas organizações, embora haja uma gama de associações rurais que foram constituídas, mas sem finalizar o processo de regulamentação, o que impede o acesso a crédito e outros benefícios, tanto pelo Pronaf quanto por outros programas. Ainda não é comum a criação de cooperativas. Há registro pelo sistema OCE-BA de somente uma cooperativa de ensino, as cooperativas de crédito (Sicoob) e a cooperativa de saúde do extremo sul (UNIMED). Registram-se poucas cooperativas de produção agrícola; somente foram identificadas nessa área a CAVI, de pequenos agricultores de mandioca, no município de Alcobaça, e uma cooperativa de agricultores familiares em Itanhém.

Pelo Proinf, o TIES-BA teve uma breve experiência de financiamento, relatada como positiva pelos entrevistados:

> *conseguimos financiamento PROINF. O primeiro PROINF, foi regional, mas pensado muito mais local do que regional, porque foi só pra Itanhém, depois que foi pensado mais regionalmente, que foi a das barracas. Dos projetos vieram dois carros, o caminhão, contentores (ind_06)*

Foram cinco projetos aprovados entre os anos de 2012 e 2014, conforme apresentado no Quadro 20, e mais dois veículos, aprovados nesse período, mas entregues somente no final do ano 2022.

Quadro 20: Projetos PROINF no TIES-BA.

Ano	Projeto	Finalidade	Proponente	Valor de Repasse (R$)
2009	Aquisição de equipamentos agrícolas para preparo do solo, visando a beneficiar coletivamente os agricultores familiares	Implementos agrícolas	PM Itanhém	100.000,00
2010	Fortalecer as capacidades de articulação, mobilização, registro e monitoramento do Colegiado Territorial do Extremo Sul,	Capacitação	PM Itanhém	99.960,00
2010	Aquisição de Motoniveladora para Manutenção de Estradas vicinais a serviço de agricultores e da população rural, no município	Recuperação de estradas	PM Itanhém	500.000,00

2012	Aquisição de veículos de carga e utilitários, visando a estruturação das cadeias produtivas no Território de Identidade	Transporte e escoamento	CAR/Itanhém	278.348,00
2015	Comercialização, armazenamento, logística e abastecimento de produtos da agricultura familiar	Centro de Comercialização	PM T.Freitas	366.700,00
Total				1.345.008,00

Fonte: Elaborado pela pesquisadora. Dados: CEF (08/03/17); CGMA/SDT (apr/2017)/Arquivos do Codeter

Saliente-se que foram financiados apenas itens não diretamente direcionados ao setor produtivo da agricultura familiar, tendo funcionado como oportunidade de equipar o CODETER com sala e veículos para deslocamento, à exceção do último projeto, destinado a veículos e barracas para apoio à comercialização. O maior empreendimento requerido ao PROINF foi o Centro de Abastecimento, para atender demanda dos agricultores, que, inclusive, aparece como demanda em todos os PPAs, mas não foi aprovado até a conclusão desta tese [2023], como relatado em entrevista com o secretário de agricultura de Alcobaça, (Ind_10):

> *nós concorremos para construção de um Centro de Abastecimento para aqui, tipo um CEASA, conseguiu junto com o secretário de agricultura aqui da época a doação de um terreno. Conseguimos articular com a Câmara de Vereadores daqui de para votar a lei que dava direito ao prefeito assinar o convenio e fazer a doação do terreno, inclusive para quem fosse de direito a construção do centro. Partiu de Salvador pra lá. Começou a acharem que não era viável, começou uma disputa política, onde atrapalhou (Ind_10)*

- **O Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural – PRONATER**

O PRONATER foi instituído pela Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010, como principal instrumento de implementação da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural – PNATER, propondo ações e dando operacionalidade à política pública de extensão rural (BRASIL, 2010). Na PNATER, são definidos o público-alvo e ações setoriais.

O Serviço de ATER no TIES já foi comentado anteriormente, porque aparece como necessidade essencial para o desenvolvimento rural, já que dele dependem os programas de políticas públicas para sua implementação e para o acompanhamento nas propriedades dos agricultores familiares. As entrevistas mostraram que sempre houve um

quantitativo de técnicos insuficientes para atender a demanda dos 13 municípios do território Extremo Sul. Conforme dados da CAR (2015) e em consulta direta com a técnica do SETAF Extremo sul, permanece o mesmo número de 63 técnicos, conforme já apresentado na Tabela 1. Parte dos técnicos é terceirizada, com prestação de serviços de ATER por ONGs conveniadas contratadas por chamadas públicas, em média dois para atender o território.

De outra forma, conta com assistência técnica da iniciativa privada, oferecida pelas empresas de celulose, por meio do Programa de Desenvolvimento Rural Territorial – PDRT – Fíbria/Suzano Papel e Celulose. Trata-se de um programa implantado desde 2012, realizado em parceria com órgãos públicos e baseado numa rede de compartilhamento de informações e recursos das próprias comunidades. O PDRT envolve a garantia de assistência técnica orientada para a gestão das associações de base, produção, valorizando as vocações e conhecimentos locais instaladas e na prospecção de canais de comercialização (LOSS, 2015). Essa foi uma estratégia de engajamento da Fibria com as comunidades vizinhas às suas operações, a fim de capacitar os agricultores familiares e estimular o uso de tecnologias de baixo custo, incentivo e orientação para o acesso a políticas públicas, ampliando as possibilidades de comercialização dos produtos (ABAF, 2020).

Foram anos de atuação nas comunidades, onde identificamos, no trabalho de campo, alguns beneficiados, com farinheiras, implementos e insumos cedidos pelas empresas de celulose, para desenvolvimento de agricultura. Percebeu-se que onde a empresa atuava o serviço de extensão público se fazia ausente, os entrevistados que tinham assistência pelo PDRT usam a expressão “a firma”, para dizer que, se não estivesse ali, não conseguiriam participar do programa PNAE. “Eles” ajudam na organização da “papelada” necessária para participarem. Fica evidente que, quando há ausência do público em serviços essenciais de apoio à agricultura familiar, esses produtores são marginalizados e se tornam dependentes da ajuda privada. Nesse caso, cria-se uma relação de dependência por falta de alternativa e descrédito nas políticas públicas. Alguns entrevistados relataram ainda que somente foram visitados em períodos eleitorais. Esse comportamento de interesse político ainda persiste no território, alimentando sentimentos de desconfiança entre os agricultores e a gestão pública. O programa PDRT foi finalizado, e a empresa iniciou, em 2020, outra proposta de apoio

social, com o projeto-piloto Territórios Resilientes[73], passando a atuar conforme concorrência de editais de oferta de recursos.

- **Os Núcleos de Extensão e Desenvolvimento Territorial – NEDETs**

Com o objetivo de consolidação da abordagem territorial e para tentar corrigir a falta de qualificação de atores envolvidos, os NEDETs surgiram do processo de aprendizagem pela experiência do envolvimento de professores e pesquisadores no processo de avaliação e monitoramento do PRONAT, por meio do Projeto Células[74], anteriormente desenvolvido, no período de 2007 a 2011. Para continuidade da parceria com as universidades públicas, um novo convênio foi firmado entre o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), a Secretaria de Políticas para Mulheres e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), que resultou na Chamada Pública n° 11/2014 para criação dos NEDETs, uma articulação institucional e operacional de Universidades Públicas Federais e Estaduais, Institutos Federais de Educação Tecnológica, das instâncias de gestão social dos Territórios Rurais, da Secretaria de Desenvolvimento Territorial, da Diretoria de Políticas para Mulheres Rurais do MDA e da Secretaria de Políticas para Mulheres da Presidência da República (BRASIL, 2014). A forma de convênio é um dos instrumentos de que o poder público se utiliza para associar-se, quer com entidades públicas, quer com entidades privadas (DI PIETRO, 2002). Neste caso, a associação com as universidades e os institutos federais possibilitou a operacionalização da capacitação e organização dos colegiados territoriais.

Conforme Piraux (2020), a estratégia dos NEDETs configurou-se como evidência da intencionalidade de um "novo formato na estrutura da governança territorial. Essa iniciativa obedeceu a necessidades específicas da gestão do PRONAT, abarcando também o apoio técnico aos Colegiados, antes viabilizado pela "terceirização" dessa atividade através de repasse de recursos públicos a Organizações Não Governamentais (ONGs), que ofereciam assessoramento aos conselhos (DELGADO e ROCHA, 2017, citado em PIRAUX, 2020). Foi uma aproximação com o CNPq, universidades e institutos

[73] Fonte: https://r2020.suzano.com.br/wp-content/uploads/2021/05/RelatorioSuzano2020.pdf

[74] Células Territoriais de Acompanhamento, que se constituem em unidades técnicas com responsabilidades em termos de informação e comunicação, assim como na identificação de processos de gestão de conhecimento nos quais a Universidade possa contribuir, a partir de sua natureza institucional, com o território no qual desenvolve sua atividade (ECHEVERRI, 2010 p. 103)

federais, para gerir ações de monitoramento, avaliação e extensão. Nesse projeto, entre as atividades de extensão direcionadas ao monitoramento, avaliação e assessoria técnica aos Colegiados Territoriais, visava-se também a apoiar atividades para articulação e promoção da participação de mulheres rurais nos Colegiados, com vistas à inclusão produtiva e fortalecimento das organizações econômicas de mulheres (BRASIL, 2014). Esse foi o diferencial em relação ao Projeto Células, por incluir assessoramento de gênero, o que decorreu da parceria da SDT com a Diretoria de Políticas para Mulheres Rurais (DPMR) e a Secretaria de Políticas para Mulheres da Presidência da República (SPM), com aporte de recursos para ações nos territórios integrantes do Programa Territórios da Cidadania (PIRAUX, 2020).

A fim de acompanhar todas as áreas estratégicas, entre as atividades dos coordenadores dos NEDETs nos territórios, estava a participação em encontros para debater ações de projetos como PROINF, PRONAF, ATER e, de certa forma, possibilitar integração entre os programas, juntamente com os assessores, pois se envolviam nas ações e demandas dos territórios. Pelo projeto se conseguiu avanços, mas não foram todos os territórios contemplados. A pesquisa de Rodrigues (2016) mostrou que a chamada relativa à criação dos NEDETs tinha o intuito de alcançar todos Territórios Rurais, porém apenas 137 dos 239 territórios foram atendidos.

O TIES-BA foi contemplado com esse projeto por meio do Instituto Federal Baiano, estruturado com uma equipe pensada e composta por atores que já tinham experiências no território e formação adequada às atribuições exigidas. A equipe foi composta pela coordenadora, professora Cintya Flores, geógrafa e mestre em Desenvolvimento Territorial, com pesquisa finalizada no território à época; Tadeu Majeste, Assessor Territorial para Inclusão Produtiva, engenheiro florestal, ex-servidor da EBDA, com experiência de 18 anos em extensão rural e que já desenvolvia ações com fins de organização de produtores rurais e apoio à formação e gestão de associações, com experiência também na implementação de diversas políticas públicas, como PAA, PNAE, PRONAF, PRONERA, dentre outros programas para a agricultura familiar, de modo que possuía uma rede de contatos importante para buscar apoio junto às prefeituras, comunidades rurais e órgãos importantes para o trabalho do Nedetes e o Codeter junto à sociedade civil e poder público municipais; a assessoria de gestão social foi ocupada por Fernando Camargo, técnico com formação em Gestão de Cooperativas e especialista em Planejamento Estratégico, com mais experiência em educação cooperativista, que já tinha

experiência com trabalho na Seplan, o que possibilitou mais acesso às secretarias de estado. Posteriormente, esse assessor foi substituído por Daniela Silva Ribeiro, geógrafa com experiência em desenvolvimento territorial; a assessoria de gênero foi ocupada por Patrícia Pimentel, com mestrado em extensão rural, atuação na área de gestão, projetos, cooperativismo e que já desenvolvia trabalhos de extensão com mulheres do território. O apoio contou com estagiários, estudantes da UNEB e UFSB. Essa composição permitiu um trabalho multidisciplinar, com resultados positivos na assessoria da gestão do território. Foram realizados oficinas, eventos, mobilização para realização das conferências e apoio na elaboração do PPA, durante o período de vigência do NEDETEs (2014-2016). Nas entrevistas, foi citado como o maior projeto desde a criação do território:

> *foi o que mais deu certo, de durar mais tempo e cumprir aquele objetivo inicial que foi planejado... ele teve um bom resultado, avançou bastante, deveria ter continuado, por que o NEDETES, ele deu essa condição da gente de articulação e de conhecimento, envolveu pessoas, o IF, que tinha o conhecimento técnico para orientar, então a gente consegue, quando está fugindo do foco ali, tem o técnico para direcionar as coisas e isso falta pra gente e fora o NEDETES, foi o PAT que envolveu muita produção" (ind_10).*

Outros entrevistados mencionaram esse período de vigência do Nedetes como o mais participativo no Codeter:

> *Um dos apoios muito grande que vale ressaltar foi o NEDET, que tinha recurso para fomentar a gasolina... pela experiência nos últimos 10 anos sempre tivemos dificuldade de participação pelas pessoas se deslocarem. A época que mais funcionou foi a época do NEDET, parceria do governo federal, existia subsídio de deslocamento para os membros do CODETER participar, porque nessa dificuldade que a gente tem aí, as pessoas não tem como bancar essa passagem. Historicamente as presenças, as participações no CODETER, na época que o NEDET acompanhava foi o período que mais teve participação (Ind_03)*

> *Os eventos sempre foram cheios, no início, depois foi chegando uma etapa que diminuiu. Começou a diminuir e quando veio o NEDET ajudou a fortalecer muito mais a política que tinha jeito de financiar o deslocamento. O NEDET veio facilitar, foi a época que o território foi mais forte foi a época do NEDET, por que havia pouca dificuldade na participação, aí veio a formação que foi mais importante, houve empoderamento das comunidades (ind_06)*

Registros mostraram que, nesse período, o Codeter pôde organizar parte da documentação e divulgação do próprio Colegiado no território. Isso não somente valida a importância do projeto específico como a necessidade de investimento em acompanhamento local das políticas implementadas. Geralmente, isso é feito pelo Estado,

no caso da política territorial, por meio do ADT – Agente de Desenvolvimento Territorial, que tem como função acompanhar o Codeter e articular as ações entre território e o Governo. Entretanto, não se tem equipe para apoio que possa desenvolver um trabalho não somente de articulação política, mas também técnico. Essa limitação está além do processo de interrupção política do projeto de governo que contemplava apoio à metodologia territorial em 2016, porque durante treze anos (2013-2016), esse tipo de ação foi realizado somente nos dois últimos anos, período contemplado pela chamada pública para criação dos Nedetes. Além do mais, era para ser um núcleo permanente nos territórios, no entanto, não houve recurso institucional local ou de nenhum outro ente federativo para sua manutenção.

- **PRODETER - Programa de Desenvolvimento Territorial: PAT da Mandiocultura**

O PAT, Plano e Ação Territorial como ação do PRODETER – Programa de desenvolvimento Territorial do Banco do Nordeste, não poderia deixar de ser acompanhado durante o período desta pesquisa, pois consta na pauta de várias reuniões do Colegiado e é citado por todos os entrevistados, sem exceção, como experiência exitosa no território, entendendo que o resultado foi não somente pelo apoio financeiro à produção, mas como modelo de gestão, de inovação tecnológica, articulação local, podendo ser entendido como programa de parceria público-privada, tornou-se importante elo entre o Codeter, a sociedade civil e o poder público.

Dentre as atividades da agricultura familiar, a mandiocultura é, sem dúvida, uma das mais importantes no Extremo Sul, utilizada na alimentação e promoção de renda. É uma produção desenvolvida naturalmente, por uma tradição local, em que as farinheiras são geralmente herdadas pelos filhos, apresentando forte relação familiar em torno da produção. Conforme apresentado pela coordenadora do SETAF Extremo Sul em entrevista ao jornal G1 Bahia[75] (2019), o território tem uma média de produção de 12t/ha, enquanto no restante do estado é de 6 toneladas por hectare (6t/ha). Embora essa cultura sempre tenha sido ativa no TIES-BA, houve incentivo a partir de 2011, sistematizado

[75] Rede Globo Bahia. Atividade tradicional no extremo sul da BA, cultivo de mandioca na região tem produção duas vezes maior que a média do estado Disponível em https://g1.globo.com/ba/bahia/noticia/2019/08/31/atividade-tradicional-no-extremo-sul-da-ba-cultivo-de-mandioca-na-regiao-tem-producao-duas-vezes-maior-que-a-media-do-estado.ghtml. Acesso 26/04/2023

pelo PDRT- Programa de Desenvolvimento Rural Territorial, implantado pela Fibria papel e celulose, atual Suzano, de acordo com Loss (2015) realizado em parceria com órgãos públicos e baseados numa rede de compartilhamento de informações e recursos das próprias comunidades, o PDRT envolveu a garantia de assistência técnica orientada para a gestão das associações de base, produção, valorizando as vocações e conhecimentos locais instaladas e na prospecção de canais de comercialização (LOSS, 2015).

Com essa proposta, possivelmente, houve orientação para o crescimento e organização social em torno da mandiocultura. Dados do G1 Bahia (2019) mostram que, em 2011, eram oito associações participantes do PDRT e, em 2019, já somavam 44 associações e uma cooperativa, envolvendo 1.600 famílias na produção de farinha e outras atividades. Este foi, então, um primeiro programa de incentivo à produção no território. De outra forma, em programa público-privado, a atividade veio a ser incluída em política de incentivo à produção no território, após 2016, fomentada pelo Banco do Nordeste, por meio do Programa de Desenvolvimento Territorial (Prodeter)[76], que desenvolve o Plano de Ação Territorial – PAT da Mandiocultura. Entre as ações, foram implementadas no município de Alcobaça três farinheiras sustentáveis, tornando-se o Centro de Referência em Mandiocultura do Extremo Sul da Bahia.

De acordo com o BNB (2019), parte das melhorias realizadas pelo PAT contempla implantação de 15 maniveiros[77], sete unidades demonstrativas, um maniveiro-guardião[78] e entregues 68 mil mudas de variedades indexadas no território. Como forma de acompanhamento dessa política e compartilhamento da gestão do PRODETER, foi criado um comitê gestor formado por representantes dos municípios de Alcobaça, Caravelas, Ibirapuã, Itamaraju, Jucuruçu, Lajedão, Medeiros Neto, Mucuri, Nova Viçosa, Prado e Teixeira de Freitas (BNB, 2019); representantes do Governo do Estado, por meio da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Rural (SDR), Superintendência Baiana de Assistência Técnica e Extensão Rural (Bahiater), Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR) e secretarias de agricultura dos municípios; organizações de orientação produtiva e pesquisa: Comissão Executiva de Planejamento da Lavoura Cacaueira

[76]Este programa envolve qualificação, seleção de municípios, definição da atividade econômica a ser estruturada, construção de plano de ação territorial, pesquisa de campo, monitoramento e avaliação dos resultados (BNB, 2019). As ações são implementadas pelo Plano de Ação Territorial (PAT).

[77] como são chamados os produtores de manivas-semente

[78] na comunidade de Canabrava, em Alcobaça, onde foram plantadas 23 variedades provenientes da biofábrica para avaliação

(Ceplac), Embrapa Mandioca e Fruticultura; Universidade Federal do Sul da Bahia (UFSB), Fíbria Papel e Celulose, Polímata Soluções Agrícolas e Ambientais; da sociedade civil, Cooperativa do Vale do Itaitinga (Cavi), Instituto Biofábrica de Cacau, sindicatos de agricultores familiares e outras cooperativas e associações do Estado da Bahia (BNB, 2019). Isso demonstra a importância da atividade e se compreende e percebe como essa produção tem relação direta com a identidade local e o potencial, na produção, e como atividade capaz de articular uma rede de agentes envolvidos em políticas públicas.

O resultado veio pela aceitação do projeto e identificação dos agricultores com uma atividade que já fazia parte do cotidiano local, como definido pela entrevistada:

> *O que mais destaco foi, assim, porque é de uma cultura de subsistência de todo mundo, foi um projeto que nasceu deles, porque quem quis o projeto foi o agricultor. Eles queriam aumentar a produção só 30% ou 10%, era uma coisa bem miúda, e eles acreditaram por que é uma cultura que todo mundo tem no fundo de casa. Era pra subsistência, pra inovação, mas era uma linguagem que todo mundo conhecia. Mandioca, aipim, a base da agricultura familiar. Então assim, eu acho que deu certo porque era uma coisa do quotidiano de todos os agricultores. Na hora que teve acesso, saiu da expectativa e do papel e passou pra prática, ganhou um corpo bem maior, ficou assim, mais fácil de adaptar por que era o dia a dia deles. Então só tomou proporção em número, no mais o mesmo, mudou as práticas, os tratos culturais, aquilo que não era uma coisa tão distante deles. Então assim, o predomínio da cultura que eles já sabiam, só mudou a quantidade no fazer. Confiança de todo mundo. A Identidade das pessoas com o projeto (Ind_16)*

É sob o aspecto da identidade local, tratado mais adiante, que esse programa atuou. Consolidou o TIES no mapa de Zoneamento agrícola, pois "*o extremo sul não era zoneado para produção de mandioca, então não tinha crédito, não tinha assistência técnica, não tinha, isso dado que a prioridade dos governos na região era eucalipto, café, gado, cana*" (Ind_12). Isso fica mais claro no relato do entrevistado (Ind_09):

> *Nós tínhamos, aqui no território, sabíamos que existia a produção de mandioca, inclusive, mas isso não estava nos dados oficiais, né, o extremo sul não estava no dado oficial do próprio governo do estado que, inclusive, teve um edital que o Extremo Sul ficou de fora, específico para mandiocultura. Depois que a gente começa a organizar a cadeia produtiva que a gente começa a dizer nós temos e aí foi que foram dados nossos, mas aqui não estava evidenciado um grupo de técnicos sentou, agricultores tinha as atas, tinha tudo, está dizendo que nós produzimos, tem mandioca aqui, então isso começou a mudar, hoje o próprio governo do estado olha diferente para o extremo sul quando se diz em relação a cultura da mandioca, entendeu, então eu acho que o caminho é por aí, em vez de ficar batendo demais a gente fazer nossa estratégia vamos produzir, vamos mostrar que tem mostrar (Ind_09).*

Pelo depoimento do entrevistado (Ind_09), confirma-se a necessidade da escuta no processo *bottom up* para implementação de políticas e a efetividade da ação territorial, pois a proposta da metodologia de gestão social e territorial é justamente atender

demandas locais por meio da identificação do problema pelos próprios usuários da política pública. Essa premissa fica evidente no resultado desse projeto.

> *A diferença é que, antigamente, mandava um pacote e a gente tinha que adaptar, e agora, foi feito uma pesquisa no território e em todos, a atividade que tivesse maior aptidão, começar a trabalhar, então assim, no sertão teve uma coisa e aqui no extremo sul foi mandioca.(Ind_09)*

O envolvimento de vários sujeitos, não somente dos agricultores, mas da comunidade (empresas, pesquisadores das universidades) mostrou-se efetivo e validou o desenvolvimento do projeto. Assim como o engajamento da coordenação, que já fazia parte do Codeter. Conforme relato (Ind_17), proposta "*primeiro apresentada e acolhida pelo Núcleo Diretivo*" e "*foi muito mais fácil porque eu faço parte*". É muito importante, no processo de participação e adesão às políticas, o modo como é apresentada e implementada. Conforme Simmons e Birchall (2005), é preciso que as pessoas se sintam partícipes no processo, como reconhecem os entrevistados:

> *A partir de 2016, com o projeto PAT da mandiocultura, trazido pelo banco do nordeste, o PRODETER, construído a várias mãos. Com equipe técnica, poder público e sociedade civil, hoje está colhendo os frutos (ind_05)*
> *O nosso projeto de mandiocultura foi gestado dentro da Câmara temática da agricultura familiar e hoje foi o melhor projeto que já aconteceu em relação à organização e trabalho em rede e parcerias, a gente sabe, o caminho dá certo, tem um passo a passo (ind_09)*

7.6. Algumas notas sobre resultados da abordagem territorial na Bahia

A abordagem territorial passou de modelo institucional para gestão de políticas públicas, inspirado em assertivas de modelos adotados em outros países, para uma prática legal desenhada no governo do estado da Bahia como inovação em política de desenvolvimento rural sustentável. Com esse objetivo, o estado foi instrumentalizado com institucionalidades para contemplar os 27 territórios do Estado nos últimos dezesseis anos, como apresentado por Marcelo Rocha, assessor territorial da SEPLAN:

> [...] fazem parte um conjunto de instituições criadas para a sua gestão: 27 territórios de identidade; 27 Colegiados Territoriais; até aqui, 4 Planos Plurianuais Participativos Territoriais, com vistas do quinto em 2023; 27 Serviços Territoriais da Agricultura Familiar (SETAF); 27 Núcleos Territoriais de Educação (NTE); um Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial (CEDETER); um Comitê de Acompanhamento do PPA (territorial) (CAPPA); 1 Diretoria de Territorialização da Cultura; uma Coordenação Executiva de Desenvolvimento Territorial e Articulação de Consórcios (antes, DPT); 27 Agentes de Desenvolvimento Territorial ligados à SEPLAN; 27 Assistentes

> Territoriais, ligados à CAR; 27 Representantes Territoriais de Cultura, da SECULT. E uma Lei Estadual – 13.214/2014 (Rocha, 2023, p.1)

Sobre a política territorial, algumas pesquisas já foram realizadas nos territórios da Bahia que apontam resultados positivos, mas também dificuldades de participação social. Flores (2014) estudou políticas públicas de educação, saúde, meio ambiente e cultura do Estado da Bahia frente ao programa Territórios de Identidade, tendo constatado que as respectivas secretarias continuam pensando e administrando suas demandas conforme perspectiva setorial e, embora as ações não sejam pensadas isoladas, também não são pensadas territorialmente. Neste estudo, 75% dos entrevistados veem o território como regionalização, não como concepção de política, pois há uma dificuldade de se entender enquanto território, mesma percepção encontrada nos outros estudos. Flores (2014) observou também que a participação nas plenárias é mínima e constatou que não há nenhum apoio logístico para o deslocamento de representantes. No período desta pesquisa, ficou evidente para a autora que a falta de entendimento sobre a política, pela equipe do território e pela equipe do Estado, é um reflexo da falta de qualificação, que também é uma dificuldade geral.

Por observação participante, no Território de Identidade do Sisal, durante quatro anos, Oliveira e Dias (2015) perceberam que os desafios no processo de gestão limitam e fragilizam a sua atuação, como a ausência de processos continuados de formação dos sujeitos locais, compartilhamento de dados e de informações técnicas, memória escrita e recursos humanos, sistemas de gestão, registros das atividades e dos procedimentos administrativos. Além disso, os autores concluem que o conjunto de dificuldades está aliado à incapacidade de articular os diferentes segmentos organizados da sociedade civil com vistas à interferência na ação do Estado para transformar as propostas e os projetos locais em políticas públicas. Essa forma de atuação, para Oliveira e Dias (2015), desmobiliza o potencial organizativo, dificulta o funcionamento eficaz do Território de Identidade e reduz a possibilidade de construção de processos de desenvolvimento (OLIVEIRA e DIAS, 2015).

No território Litoral Sul da Bahia, Jesus e Cerqueira (2016) analisaram a evolução geográfica, demográfica e social dos municípios que o compõem, relacionando com as estratégias adotadas pelo Colegiado para o desenvolvimento. Os autores elucidam que as políticas contribuíram para reduzir as desigualdades sociais e dinamizar a economia local, mas asseveram que não foram suficientes para alterar profundamente a realidade local e

as ações executadas a partir das decisões do Colegiado territorial também não foram suficientes para engendrar uma trajetória virtuosa de desenvolvimento. Atribuem à baixa capacidade de acessar projetos de investimento, às recomendações apontadas pelo Colegiado estarem concentradas no setor produtivo e agropecuário, não abarcando outros setores como o urbano, o cultural e o de artesanato, a articulação social, entre outros. Essa descrição de áreas não atendidas mostra descuido na observação das recomendações do PPA, que orienta serem contempladas todas as áreas.

A pesquisa de Santos e Alcântara (2016) conclui que é difícil reconhecer as demandas e oportunidades de cada município no território, pois os problemas levados para os Colegiados podem não representar a prioridade de cada município. Esses autores veem também como desafio fazer com que mais pessoas tenham acesso e saibam do objetivo do Codeter. Acentuam a necessidade de que os representantes presentes nas plenárias estejam atentos às demandas, oportunidades e necessidades do local, que conheçam de fato a realidade do município (SANTOS e ALCÂNTARA, 2016).

Fatos apresentados na dissertação de Dias (2017) corroboram estudos de Flores (2014), mostrando que os resultados do programa de desenvolvimento territorial são positivos e os territórios da Bahia foram os que mais avançaram em termos de governança territorial, por contemplarem a pluralidade, representatividade e diversidade de representantes. Os números de plenárias, de participantes e de propostas para a afirmação dos Territórios, enquanto espaço de consulta e planejamento das ações públicas do governo estadual foram positivas, mas as etapas seguintes, de acompanhamento e monitoramento dos Planos Plurianuais, “deixaram muito a desejar” (DIAS, 2017).

Com a finalidade de acompanhar, monitorar, subsidiar e aconselhar o Governo do Estado quanto à execução dos PPA, foi criado o Conselho de Acompanhamento do Planejamento Plurianual, o CAPPA, constituído com 104[79] representantes da sociedade civil. Conforme Dias (2017), o CAPPA não obteve resultados em função do restrito relacionamento com os Colegiados Territoriais e também por haver disparidades entre territórios mais estruturados, que implantaram quase todos os instrumentos, indicando gestão social mais efetiva, e territórios que praticamente não implantaram nenhum, demonstrando risco de insolvência em detrimento dos primeiros, que demonstram maior nível de consolidação e amadurecimento institucional.

[79] Fonte: http://www.bahia.ba.gov.br/2010/11/noticias/planejamento/assessor-da-seplan-fala-sobre-conselho-de-acompanhamento-do-ppa/

Outro estudo sobre a política territorial realizado no território Costa do Descobrimento, o mais próximo ao TIES-BA, defende que se trata de um importante instrumento de empoderamento da sociedade, por meio dos canais de participação e de controle social. Conclui que os principais desafios são a falta de participação, a representação dos diversos segmentos sociais e a capacidade de articulação dos interesses diversos (AZEVEDO *et al*., 2018).

O referido estudo destaca situações que dificultam a efetivação da PPDT, tais como a necessidade de lideranças capazes de articular a diversidade social em suas múltiplas expressões; construção de uma visão territorial efetivamente integradora dos espaços, tais como entre o urbano/cidade e o rural/campo e entre os municípios; criação de uma noção integrada das políticas públicas em diversas áreas de abrangência; entre outras questões. Os autores citam ainda como barreira a falta de envolvimento dos segmentos urbanos nas instâncias de gestão social do território. Essas ocorrências mostram a instabilidade da política, vez que não demonstra ter construído, ao menos no território em estudo, durante a implementação, uma dinâmica que conseguisse o fluxo que se esperava. Os autores concluem apontando a necessidade de qualificar a participação das representações dos órgãos, entidades e grupos organizados para melhorar os resultados do trabalho do colegiado e suas instâncias.

Mais recentemente, a pesquisa de doutorado do professor Carlos Henrique Leite Borges, defendida em 2021, investigou as condições que afetam o desempenho do Codeter e seus efeitos para a constituição de capacidades institucionais voltadas ao direcionamento da PDT no Litoral Sul da Bahia. A pesquisa finaliza com evidências de que o Colegiado se constitui como espaço de participação caracterizado pela pluralidade e diversidade, dispõe de uma gestão social reconhecidamente imbuída de esforços para atuação democrática e promoção do acesso às políticas públicas. Entretanto, assinala que há problemas, dificuldades e desafios ao constatar fatores conjunturais, estruturais, político-ideológicos e institucionais que levaram à deterioração do apoio governamental e reduzido desempenho institucional, o que o autor atribui à extinção do MDA.

Quanto ao projeto estadual, Borges (2021) ressaltou que há falta de apoio financeiro e logístico para o funcionamento do Colegiado e, no plano local, prevalece um comportamento não cooperativo e egoístico por parte do poder público municipal. Borges (2021) relata ainda que, no seu entendimento existe, no Colegiado, e entre muitas entidades e grupos, um comportamento oportunista e sem compromisso coletivo, assim

como muitas entidades da sociedade civil e do poder público parecem guiadas por interesses próprios, descomprometidas com o bem comum e com o interesse coletivo. A pesquisa evidencia também que o Codeter vem passando por esvaziamento e enfraquecimento devido à ausência de muitas entidades nas reuniões e, por fim, defendeu a necessidade de maior empoderamento do Colegiado enquanto dispositivo da política territorial, necessidade de renovação do quadro de participantes e fortalecimento dos mecanismos de governança, para criar condições de concertação social, controle social, mediação de conflitos e coibir oportunismos.

Diante do exposto e das conclusões do estudo citado relativo ao Território do Litoral Sul, decerto que a política territorial foi impactada negativamente a partir da posse do governo Michel Temer, em 2016, e diretamente pelo Decreto n. 9.784 de 2019 pois, juntamente com extinção do MDA, secretarias também foram extintas e muitos trabalhos não puderam ser continuados.

Mesmo com os impactos restritivos do Decreto n. 9.784, o estado da Bahia continuou com a estratégia da gestão territorial, mas Borges (2021) mostrou que também não tem conseguido cumprir os objetivos propostos de uma gestão social e participativa, o que mina a credibilidade junto aos atores do território e, inevitavelmente, o espaço coletivo do Codeter vai se fragilizando.

As constatações descritas podem enfraquecer a política a partir desse entendimento de que não está fragilizada somente pelos acontecimentos no plano federal, dependendo em grande parte da mobilização e participação na base local, territorial, já que os desafios identificados corroboram os de pesquisas realizadas em outros territórios.

No TIES-BA, essencialmente, as atividades de fortalecimento da participação social são as reuniões do Codeter, que ocorrem bimestralmente com pautas de demandas identificadas pelo Núcleo Diretivo ou a pedido de alguma entidade homologada. Geralmente, são incluídos assuntos referentes a editais de fomento, assuntos relacionados à agricultura familiar e temas específicos, assim como promoção de eventos, oficinas, palestras, encontros e seminários que abrangem interesses do território. Para além disso os resultados desta pesquisa permitiram analisar a atuação e o processo de participação social no Codeter, assim como verificar os resultados da PPDT no extremo sul, como será apresentado no próximo capítulo.

8. RESULTADOS: A GESTÃO SOCIAL NA PRATICA DO CODETER DO TIES-BA - PERFIL, PARTICIPAÇÃO, INTERAÇÕES E PERSPECTIVAS DOS ATORES

O Codeter é um espaço de governança no processo participativo e constitui-se como referência para discussão e acompanhamento da Política de Desenvolvimento Territorial do Estado da Bahia, exerce o papel de articulação, planejamento, execução e avaliação das políticas públicas. Consta na legislação que essa instância deve ser também avaliada pelo próprio Colegiado (autoavaliação).

Nesse sentido, o capítulo se desenvolve com a caracterização do perfil dos atores do território, análise da função de gestão social, mobilização e funcionamento do colegiado como instância de governança, na condição de propulsor da participação social no desenvolvimento territorial. Seguindo, serão apresentadas a forças e as fragilidades do Codeter, a caracterização da identidade do território e apresentação dos elos da participação social na perspectiva dos atores locais. Para essa construção foram utilizadas informações organizadas a partir dos questionários e entrevistas aplicados.

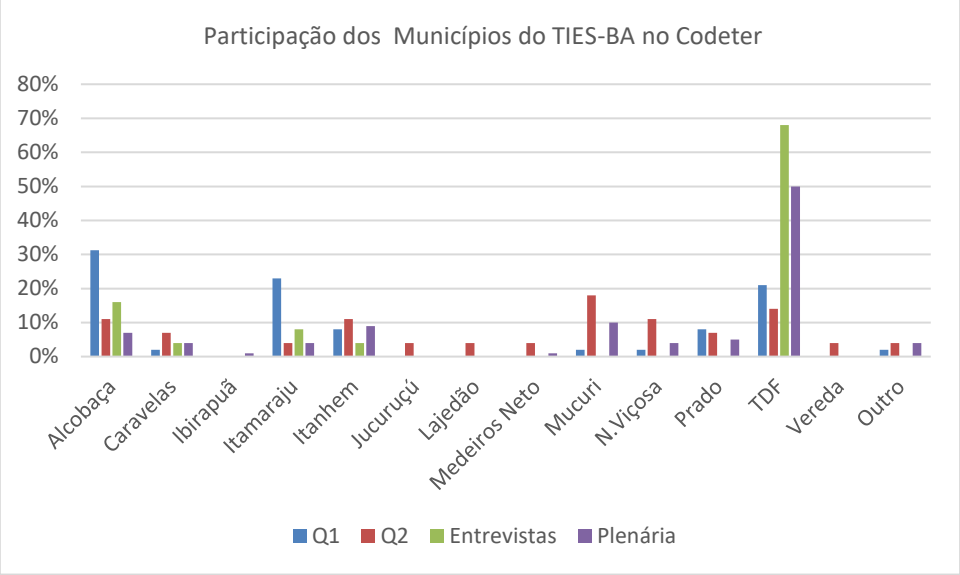
8.1. Origem, caracterização e perfil dos atores do TIES-BA no Codeter

O Gráfico 1 apresenta a participação dos municípios do Território no Colegiado, conforme resultados dos levantamentos de Q1, Q2, entrevistas e plenárias. De Q1 participaram atores dos municípios de Alcobaça, Caravelas, Itamaraju, Itanhém, Mucuri, Nova Viçosa, Prado, Teixeira de Freitas, representando 62% dos treze municípios que compõem o TIES-BA. Os municípios de Medeiros Neto, Lajedão, Jucuruçu, Ibirapuã e Vereda não aparecem. Dos respondentes, os municípios que tiveram maior representação foram Alcobaça, com 31% da presença, demonstrando maior envolvimento entre os municípios fora da sede; Itamaraju, com 23%; Teixeira de Freitas com 21%, seguida dos municípios de Itanhém, Prado e Caravelas. Já os demais apresentaram baixa participação no Colegiado em relação aos primeiros, conforme mostra o Gráfico 1.

Na etapa de aplicação de Q2, os municípios mais expressivos foram Teixeira de Freitas, seguido de Alcobaça, Itanhém, Mucuri e Nova Viçosa. Já na etapa de analisar as plenárias, os municípios mais ativos foram Teixeira de Freitas, Mucuri e Itanhém. Quanto

às entrevistas, os três municípios mais representativos foram Teixeira de Freitas, Alcobaça e Itamaraju.

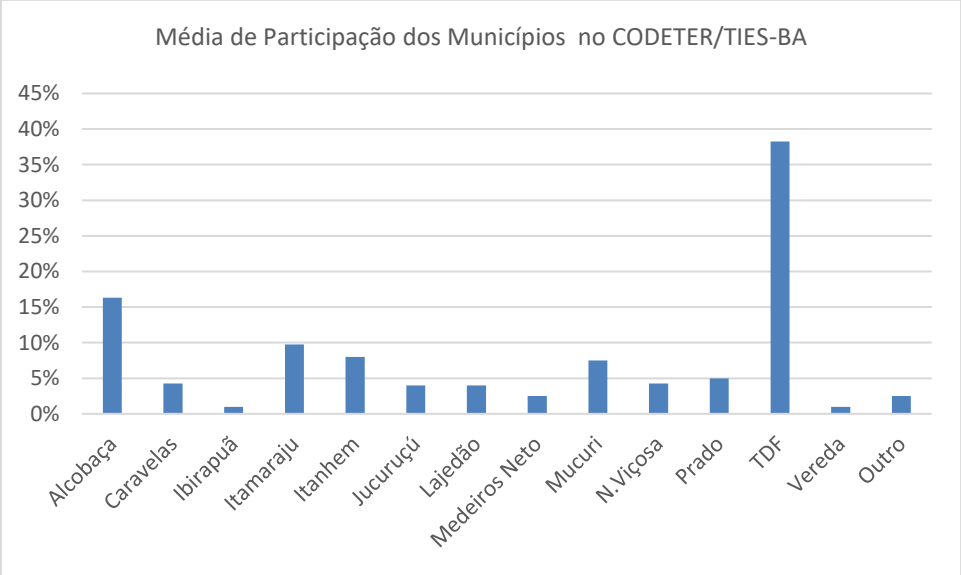
Gráfico 1: Participação dos Municípios do TIES-BA no Codeter.



Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa.

Após análise da participação nos quatro instrumentos, o Gráfico 02 mostra a média de participação no Codeter, que apresenta o município de Teixeira de Freitas com maior presença nas plenárias, seguido do município de Alcobaça. Itamaraju e Itanhém. A maior presença do município de Teixeira de Freitas é evidente, tanto por ser a sede do Codeter quanto por concentrar maior parte dos representantes do Poder Público e organizações da sociedade civil que atendem os demais municípios, geralmente representantes dos setores de prestação de serviços, empresas e ONG. Quanto aos demais municípios, as entrevistas mostram que a dificuldade primária para participação é a falta de apoio no deslocamento, pois os três municípios que mais participam são os mais próximos.

Gráfico 2: Média de Participação dos Municípios no Codeter/TIES-BA.



Fonte: Elaboração própria com dados dos questionários

Outra questão se refere à presença de algumas pessoas que atuam no Codeter desde a formação não somente como representantes institucionais, mas para além disso, são militantes da política territorial, como revelam os diálogos que demonstram o percurso de alguns deles:

> *Quando começamos, em 2004...a gente começou a participar com a articulação da FETRAF E COTRESUL...A gente começou ali com 8 organizações entre pública e privada... a primeira reunião foi em Itamaraju...aí fomos seguindo... Quando foi em 2007, a gente provocou uma reanimação do território (Ind_10).*
>
> *No primeiro momento tivemos uma experiência muito legal, que era de representantes da sociedade civil, de sindicatos e associações de outras entidades, de ambientalistas e áreas de desenvolvimento ambiental, mas também a parceria com técnicos de órgãos públicos, de boa vontade, com esse olhar na matriz social, nas coisas construídas, as propostas a partir do povo, então nós passamos a trabalhar num período em que nós fomos diagnosticando um conjunto de situações do extremo sul ... (Ind_12)*
>
> *Comecei quando eu era técnico agrícola a participar do CODETER lá em 2010, 2011, tem um tempinho participando das reuniões (Ind_08)*
>
> *A minha trajetória no colégio territorial iniciou aí em 2008, mais ou menos, eu comecei. Na verdade, conheci o colégio territorial porque a discussão da criação foi em 2004; na época, eu tinha 14 anos então acompanhava um pouco de longe, depois 2008, eu sempre participei de movimentos sociais sempre fui envolvida, meus pais também sempre foram envolvidos. (Ind_09)*
>
> *Participo do colegiado desde 2013. Inicialmente, entrei através da Secretaria de cultura do estado, que era representante territorial da Secretaria de cultura, dialoga com os CODETER de todo estado, depois com meu desligamento, em 2016, da Secretaria eu passei a atuar através de uma instituição da sociedade civil, que é a ONG... então eu transitei aí pelo setor público e depois pela sociedade civil ... esse tempo de experiência são 9 anos (Ind_01)*

O sentimento de pertencimento ao Codeter passa, então, a direcionar a persistência desses atores nas ações e no envolvimento com o Colegiado. Isso demonstra envolvimento além da institucionalização da participação representativa, mas uma escolha de cada indivíduo que compõe esse grupo. São os veteranos que foram vistos presentes na primeira reunião presencial após o período de pandemia, quando a pesquisadora pôde perceber que a emoção acontecia tanto pela oportunidade do reencontro quanto pela clareza na demonstração de alegria em estar de volta ao espaço, nas palavras da entrevistada (Ind_17), "à casa comum", se referindo à CEPLAC, como o lugar em que todos podem se sentir acolhidos para debater essa política.

- **Construto da Multiatorialidade do TIES-BA**

Atores dos diversos segmentos da sociedade civil compõem o constructo formador Codeter do TIES-BA, como pôde ser identificado na pesquisa de campo. O Colegiado é constituído por uma multiatorialidade representada pelo poder público e sociedade civil. Essa composição tem a missão de identificar e propor políticas para resolver problemas locais. Para atender essa necessidade, a SDT iniciou o processo de articulação e formação dos territórios, mas cada unidade se desenvolveu conforme as movimentações e interesses locais, de modo que as ações foram sendo realizadas pelo poder público juntamente com lideranças da sociedade civil e movimentos sociais. Começou o movimento com oito entidades, em 2004, logo em 2007, o Extremo Sul estava agregado ao Território Costa do Descobrimento, ainda composto por poucas entidades, porém os envolvidos eram animados com a proposta das políticas territoriais, como revelam as falas acima.

As entidades precursoras foram: FETAG, FETRAF, CATRESUL, Associação Agric. Familiar, Secretarias das Prefeituras, APES, BAHIA PESCA, TERRA VIVA, MST, ADAB, EBDA, CEPLAC, IBAMA, BNB, BB, UNEB, AGROTERRA e SEBRAE. Era quadro composto por 30 entidades, sendo 19 representações do poder público, incluindo as 13 prefeituras representadas pelas Secretarias de Agricultura, seguidas de 11 entidades da sociedade civil. Inicialmente, havia somente uma universidade vinculada, a UNEB. Alguns representantes dessas primeiras entidades permanecem no Núcleo Dirigente desde 2007, com pessoas militantes na defesa da continuidade da política, conforme declarações nas entrevistas.

A composição do Codeter em 2014 era de 48 entidades; em 2016, o CODETER já contava com 64 entidades homologadas e, até agosto de 2021, somaram 148 entidades, que foi o último registro atualizado, para atender à eleição do Núcleo Diretivo - Gestão 2022-2023. A distribuição entre atores da Sociedade Civil (SC), Poder Público (PP), Instituições de Ensino (IE), Conselhos, Consórcios, redes e fóruns (CCRF) e Setor Produtivo (SP) está exposta no Quadro 21, que apresenta o número de entidades por município.

Quadro 21: Entidades Homologadas e distribuição por cidade e setor.

CIDADE	SC	PP	IE	CCRF	SP	Total	%
Alcobaça	22	0				22	15%
Caravelas	14	0		1		15	10%
Ibirapuã	2	1				3	2%
Itamaraju	16	2		1		19	13%
Itanhem	10	1				11	7%
Mucuri	10	1		1	2	14	9%
N.Viçosa	6	1				7	5%
Prado	7	1		1		9	6%
TDF	19	9	3	2	3	36	24%
Lajedão	0	0				0	0%
Jucuruçú	3	1				4	3%
Medeiros Neto	2	1				3	2%
Vereda	1	1				2	1%
Salvador	3					3	2%
Subtotal	115	19	3	6	5	148	100%
%	78%	13%	2%	4%	3%	100%	

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Relação de Entidades homologadas no Codeter (2021).

Conforme apresentado, a SC concentra o maior número de entidades homologadas, representando 78% do Codeter. Neste grupo, a maioria é do município de Alcobaça (22%), seguida dos municípios de Teixeira de Freitas, Itamaraju (19%,), Caravelas (16%), Itanhém (14%) e Mucuri (10%), demonstrando serem os mais ativos nas plenárias e ações do Codeter. Das entidades da SC, a maioria são associações de produtores rurais da agricultura familiar (58%) e assentamentos (12%), seguidos por cinco associações quilombolas (4%), uma entidade religiosa, uma ONG, três sindicatos de trabalhadores rurais, representantes dos municípios de Alcobaça, Vereda e Itanhém, duas federações (FAEB e FETRAF) e, por fim, cinco associações de pescadores (4%) dos municípios de Alcobaça, Nova Viçosa, Caravelas e Mucuri. Percebe-se que, embora o

rural esteja representado, ainda faltam mais presenças de comunidades indígenas, havendo somente uma homologada no Codeter.

Dentre as entidades do poder público homologadas, o município de Teixeira de Freitas tem o maior percentual representativo (47%), em seguida, Itamaraju (11%), os outros municípios com representação, exceto Alcobaça, Caravelas e Lagedão, que não têm nenhuma entidade do poder público envolvida, embora todas as prefeituras, por meio das secretarias de agricultura, sejam registradas no Codeter. Porém, poucas se envolvem, haja vista que o município de Alcobaça é o que tem mais envolvimento da sociedade civil e mais baixo envolvimento do poder público, assim como os demais munícipios que mostram baixo envolvimento desse segmento no Codeter.

Das Instituições Públicas de Ensino, Teixeira de Freitas tem 100% de representação; atualmente [2023], além da UNEB, que foi precursora e era a única instituição de ensino superior público do território, fazem parte a UFSB e o IF Baiano, envolvidas diretamente com ações para a expansão do conhecimento da dinâmica territorial entre os estudantes. O campus de Teixeira de Freitas da UFSB abriga, atualmente, o Centro de Formação e Desenvolvimento Territorial, que oferta cursos com características multidisciplinares voltadas para o desenvolvimento territorial, e o IF Baiano que vem desenvolvendo trabalhos de extensão no território, entre os quais o NEDETES, que atuou de forma importante na capacitação do Codeter. Dos demais municípios, não há nenhuma outra instituição de ensino com representação homologada no Codeter, assim como não é comum a presença das secretarias de educação dos municípios. No Território existem duas escolas de educação do campo, que são a Escola Popular de Agroecologia Egídio Brunetto, do MST, localizada no município do Prado, e a Escola Familiar Agrícola de Itanhém, cujos dirigentes eventualmente comparecem nas plenárias.

No que diz respeito aos conselhos municipais e fóruns, importantes no processo de participação social, por comporem segmentos específicos da sociedade civil e espaço de primeiras discussões no processo de debate das demandas locais, nos municípios do território, apresentam baixo envolvimento no Codeter. Estão presentes somente os CMDS dos municípios de Itamaraju, Mucuri e Prado. Fator relacionado a esta ausência é a dificuldade de funcionamento dos Conselhos nos municípios, conforme Quadro 22 referente à atual [2023] situação dos Conselhos.

Quadro 22: Situação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável do TIES.

Alcobaça	Homologado	Vigente	22/03/2021	22/03/2023
Caravelas	Homologado	Vencido	13/11/2015	13/11/2017
Ibirapuã	Homologado	Vencido	19/08/2013	20/08/2015
Itamaraju		Vencido	10/08/2017	10/08/2019
Itanhem		Vigente	23/03/2021	23/03/2023
Jucuruçú	Não favoravel			
Lajedão		Vencido	05/11/2013	06/11/2015
Medeiros Neto		Vigente	25/03/2021	25/03/2023
Mucuri		Vencido	03/05/2013	04/05/2015
Nova Viçosa	Não favoravel			
Prado		Vencido	12/05/2017	12/05/2019
Teixeira de Freitas		Vigente	30/04/2021	30/04/2023
Vereda	Não favoravel			

Fonte: Elaboração própria a partir de dados informados pelo SETAF/Teixeira de Freitas (2022).

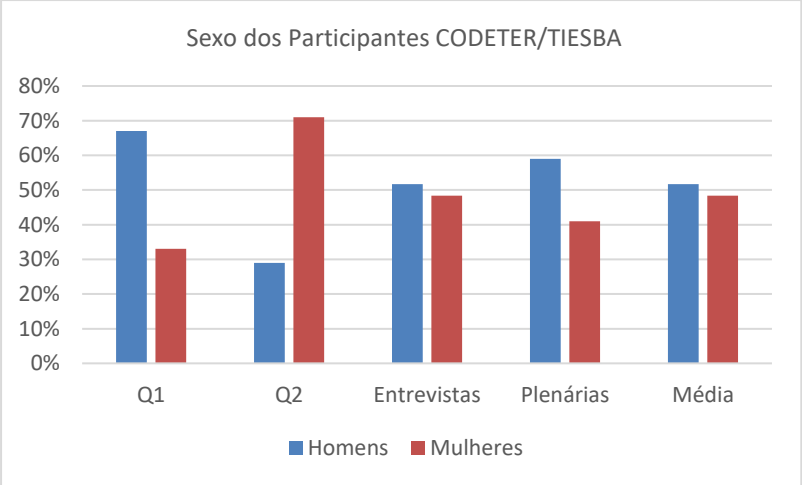
Outras entidades representativas neste grupo são o Fórum de Desenvolvimento Sustentável de Caravelas, o Conselho das Comunidades Remanescentes de Quilombo do Território do Extremo Sul e o Conselho Municipal de Juventude de Teixeira de Freitas – COMJUV. Os outros 3% de homologados são do setor produtivo, grupo mais restrito, composto somente pela empresa Suzano Papel e Celulose e, excepcionalmente, por empresas do setor de serviços. Todas são prestadoras de serviços da empresa de celulose, quadro que demonstra relação restrita com o setor empresarial, haja vista não ter nenhum vínculo, por exemplo, com as Câmaras de dirigentes lojistas dos municípios e os sindicatos do setor. A relação entre o Codeter e o setor de comércio e serviços seria pela finalidade de buscar soluções para emprego e renda fora do campo, contemplando soluções para problemas evidentes, oriundos do êxodo rural.

Na prática, as atas mostram que nas plenárias, há baixa participação, se tomarmos um número entre 30 a 50 pessoas que comparecem regularmente, conforme levantamento das listas de presença do período de 2019 a 2021, desconsiderando o *gap* do ano de 2020, período da pandemia, em que as reuniões presenciais foram suspensas e realizadas virtualmente.

Em relação à equidade homens e mulheres, os dados mostram participação média equilibrada entre homens (51%) e mulheres (49%), mas, nos resultados de Q1, a participação foi majoritariamente masculina, 67% em relação a 33% da presença feminina, como apresentado na Figura 19 Na segunda amostra (Q2), houve participação maior de mulheres (71%) em relação aos homens (29%). E, na terceira amostra, que foram

as listas de presença das plenárias do ano de 2019, as médias foram de 59% de homens e 41% de mulheres. As observações em relação a esta variação são: nas reuniões com pautas extensas que exigem maior mobilização, a presença masculina é maior. Já em reuniões com pauta única, as mulheres comparecem mais. Ao avaliar a pauta da plenária selecionada para a amostra Q2, notamos a definição da participação na Feira da Agricultura Familiar em Salvador e, neste quesito, as mulheres apresentaram mais propostas com produtos artesanais de decoração, alimentos e bebidas. Mas, a proposta da PPDT é de que haja paridade no Codeter e participação equilibrada entre homens e mulheres. A média geral dos resultados aproximou em atendimento a este quesito conforme mostra o Gráfico 03.

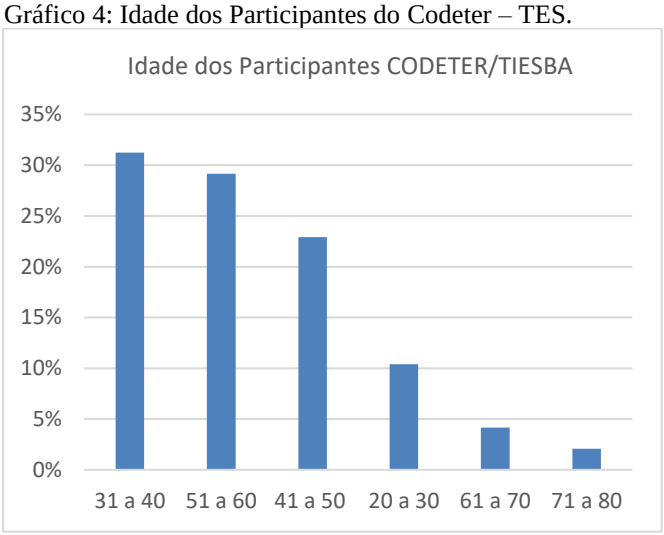
Gráfico 3: Sexo dos Participantes do CODETER – TIES.



Fonte: Elaboração própria com dados dos questionários.

Dos participantes, em maior número estão pessoas com idade entre 31 e 40 anos (31%) e 51 e 60 anos (29%), seguidos de um grupo menor, entre 41 e 50 anos (23%), como mostra o Gráfico 4. Foi possível verificar pouca participação da juventude, que se enquadra no grupo de até 30 anos, com representação bem menor, compondo somente 10% dos presentes, o que significa que é preciso mais incentivos para participação da juventude, vez que existe a Câmara Temática da Juventude já constituída.

Gráfico 4: Idade dos Participantes do Codeter – TES.

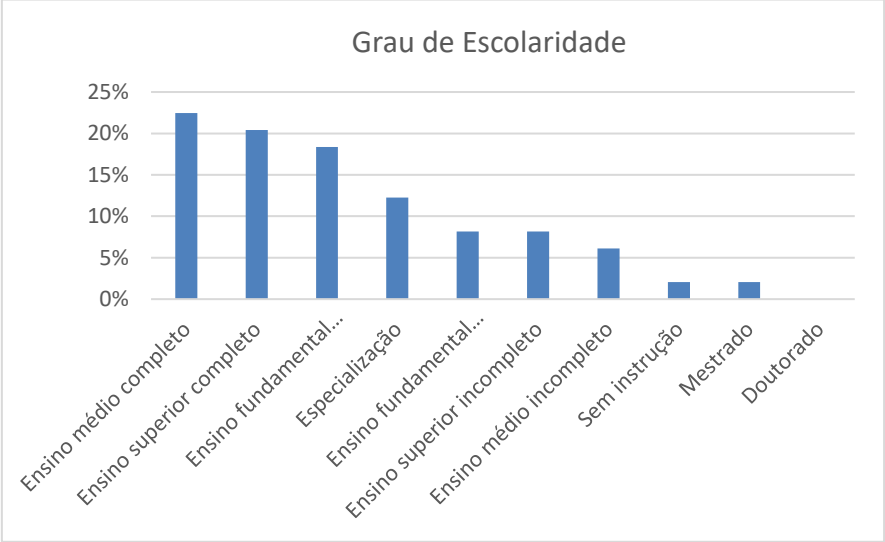


Fonte: Elaboração própria com dados dos questionários.

Quanto ao grau de escolaridade, apresentou-se um quadro muito heterogêneo: a maioria tem ensino médio completo (22%), seguido de pessoas com ensino superior (20%), contrastando com participantes de ensino fundamental incompleto (18%) e poucos com ensino fundamental completo (8%), conforme mostra o Gráfico 5. A escolaridade apresentada pelos atores foi bem diferente da média brasileira, com referência ao ano de 2019, 46,6% da população de 25 anos ou mais de idade estava concentrada nos níveis de instrução até o ensino fundamental completo ou equivalente e 27,4% tinham o ensino médio completo ou equivalente (IBGE, 2019)[80] e a média da Bahia nesse parâmetro é de 49,3%, acima da média nacional. Portanto, o grupo que está envolvido no Codeter tem uma média de escolaridade muito acima dos indicadores nacional e estadual, provavelmente não representa a média de escolaridade do extremo sul.

[80] Link: https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18317-educacao.html#:~:text=Tamb%C3%A9m%20em%202019%2C%2046%2C6,4%25%2C%20o%20superior%20completo.

Gráfico 5: Grau de escolaridade de participantes do TIES.



Fonte: Elaboração própria com dados dos questionários

Em termos de representatividade entre o poder público e sociedade civil, a participação da sociedade civil é expressivamente maior (87%) do que o poder público (13%), como mostra o Gráfico 6, indicando necessidade de melhorar o envolvimento desse segmento. Essa ausência é recorrente em outros territórios, apontada entre os problemas para o desenvolvimento da política pública territorial. Outra questão relevante refere-se ao tempo de participação no Codeter, como mostra o Gráfico 7, que expõe que a maioria tem menos de um ano de atuação (44%), e os demais, entre um e três anos (24%), três e cinco anos (20%); entre cinco e mais de sete anos somam 11%, ou seja, a maioria dos entrevistados possuía mais de três anos de atuação no Codeter.

Gráfico 6: Representação no Colegiado

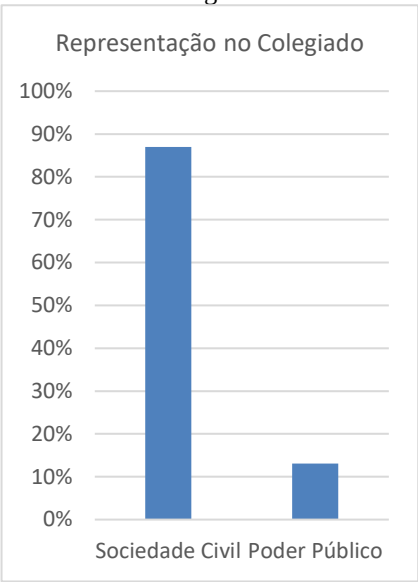
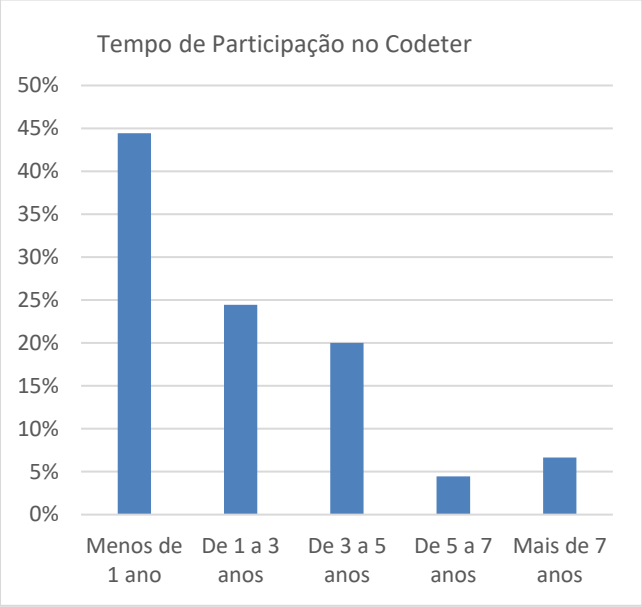


Gráfico 7 Tempo de Participação no Codeter



Fonte: Elaboração própria com dados dos questionários

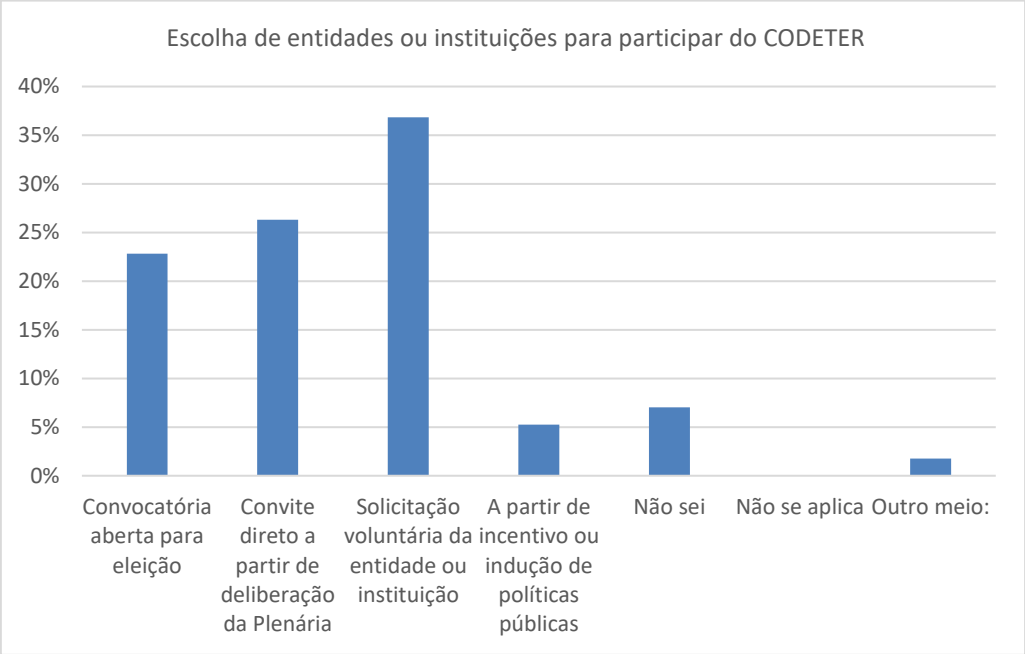
Sobre a formalização da participação no Colegiado, 48% declararam ser membros titulares e 46% atuam somente como participantes ocasionais. E, quanto ao envolvimento nas instâncias colegiadas, a maioria participa somente das plenárias (60%), outros do Núcleo Diretivo (14%) e os demais do Núcleo Técnico, Comitês/ Câmaras Temáticas, 6% e 20%, respectivamente.

Quando verificado se esses atores participam de outra instância colegiada além do Codeter, identificou-se que a maioria atua na área de Desenvolvimento Agrário Rural (30%) e, entre outras, foram citados conselhos de mulheres, meio ambiente, educação, segurança alimentar, jovens, CMDS e associações de categorias profissionais. Confirmando esse engajamento, 65% deles responderam que participam também de Movimentos Sociais ou Coletivos e, entre estas organizações, foram citados movimentos de sociais do campo (65%), mulheres (9%), jovens (5%), povos e comunidades tradicionais (11%), movimentos religiosos (16%) e outros (14%), dentre os quais foram citados sindicatos rurais, comitê gestor e associação de deficientes.

8.2. Representação, Mobilização e Decisão no processo de gestão do Codeter

As instâncias colegiadas foram criadas como nova forma de institucionalização da participação no desenvolvimento rural, funcionando como fóruns de discussão e de participação social, constituídos por representantes do poder público e da sociedade civil presentes, com a finalidade de promover a discussão local das ações e projetos de desenvolvimento territorial sustentável e solidário (BAHIA, 2014). Nesse processo, a participação da sociedade civil no Codeter é representada por pessoas oriundas das associações comunitárias, ONG, empresas e outras instituições, encaminhadas por uma Carta de Indicação de participação no Codeter. De posse disso, o Codeter homologa ou não o pedido em plenária. Para confirmar sobre esse processo no TIES-BA, a maioria dos entrevistados (67%) disseram ter havido debate coletivo para escolha dos respectivos representantes junto ao colegiado. A forma como são escolhidas as entidades ou instituições que participam da Plenária do Codeter ocorre mais pela solicitação voluntária e menos recorrentemente pela convocatória ou convite direto, embora, conforme legislação, pode ser sugerido convite para representantes de outros órgãos e de entidades governamentais federais, municipais, estaduais, não-governamentais, representações de Prefeitos e pessoas de notório saber para participarem das reuniões, sem direito a voto. A forma de escolha para participação no CODETER está representada no Gráfico 8.

Gráfico 8: Escolha de entidades ou instituições para participar do CODETER.



Fonte: Elaboração própria com dados dos questionários

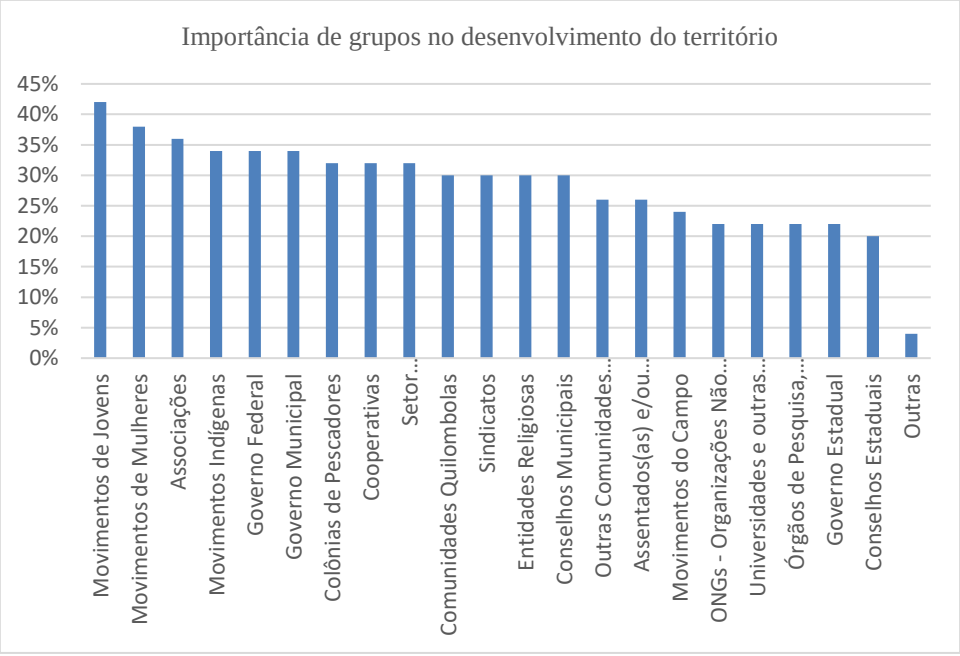
O processo de mobilização dos membros do Colegiado para participar das reuniões e ações do território, mesmo com o resultado apresentado no Gráfico 8, foi

avaliado de modo que a maioria considerou a mobilização satisfatória (64%) e a participação nas plenárias (66%) também. A tomada de decisões ocorre por meio de votação, na maior parte (81%), e em menos vezes por consenso (17%).

As expectativas dos participantes quanto ao funcionamento do Colegiado são atendidas positivamente, conforme 66% das respostas nesse quesito (P26), porém não foram definidas quais seriam tais expectativas. E, noutro aspecto, as respostas foram bem distribuídas quando consultado sobre a existência de grupos dominantes ou marginalizados no Colegiado. No primeiro caso, as respostas correspondentes foram negativas para 44% das pessoas, positivas para 26% e o restante (30%) não souberam responder. No segundo, a maioria absoluta (63%) disse não haver grupos marginalizados no território, corroborando as respostas do primeiro questionamento.

Adiante, demonstraram a percepção da existência de grupos ou pessoas considerados importantes para o desenvolvimento do território e não participam do Colegiado, conforme apresentados no Gráfico 9, com destaque para Movimento de Jovens e Movimento de Mulheres.

Gráfico 9: Importância de grupos no desenvolvimento do território.



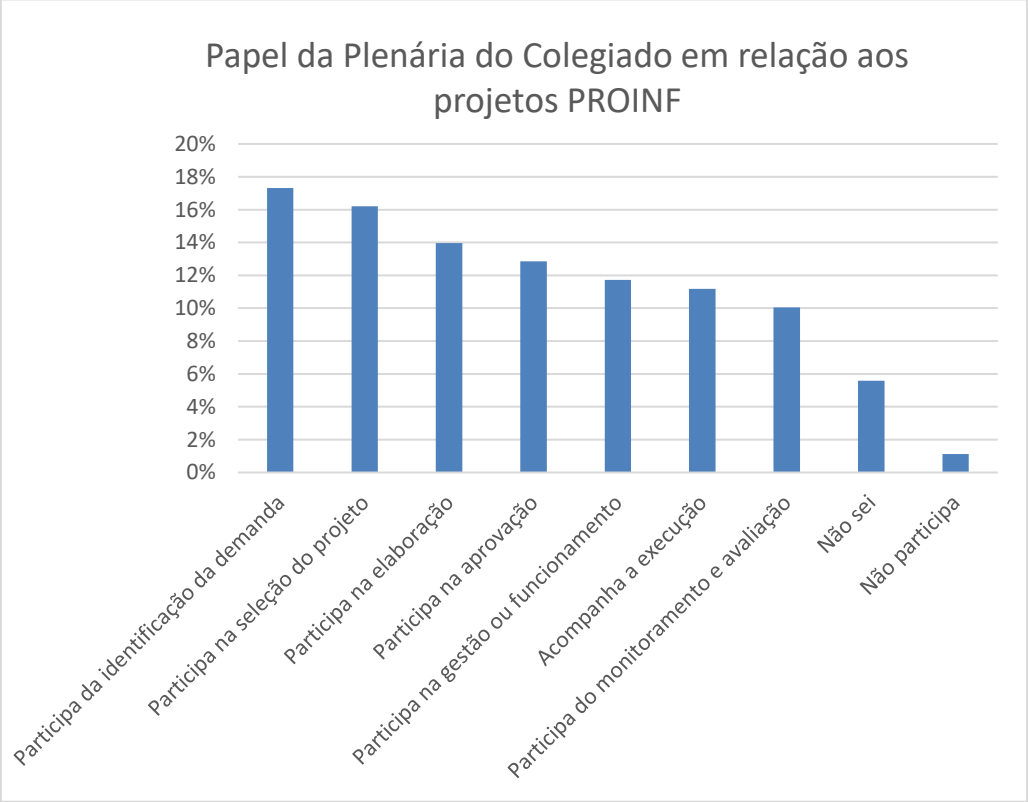
Fonte: Elaboração própria com dados dos questionários

Já entre os que participam, conforme apontado na pesquisa, os mais influentes nas tomadas de decisões do território são os movimentos de mulheres, movimentos do campo e associações. Tiveram indicação menor, na escala de média influência, Movimentos de

Jovens, comunidades quilombolas e Organizações Não Governamentais – ONG. Na escala de baixa influência, o mais indicado foi o grupo “Movimentos Indígenas”. Os respondentes consideraram as instâncias de governo municipal, estadual e federal pouco influentes nas tomadas de decisões do território.

Sobre os programas de desenvolvimento rural, foi avaliado qual o papel desempenhado pela plenária do Colegiado em relação aos projetos financiados pelo PROINF. Neste caso, considerando as etapas do processo de participação do Colegiado nesse programa, a mais significativa, conforme mostra o Gráfico 10, é na etapa de identificação da demanda, seguido da seleção do projeto e elaboração. Já as etapas de acompanhamento, monitoramento e avaliação tiveram menores indicações. Estas etapas, para as quais deveria haver o mesmo empenho, para não haver interrupção do andamento dos projetos por problemas técnicos e/ou financeiros, não se verifica.

Gráfico 10: Papel da Plenária do Colegiado em relação aos projetos PROINF.

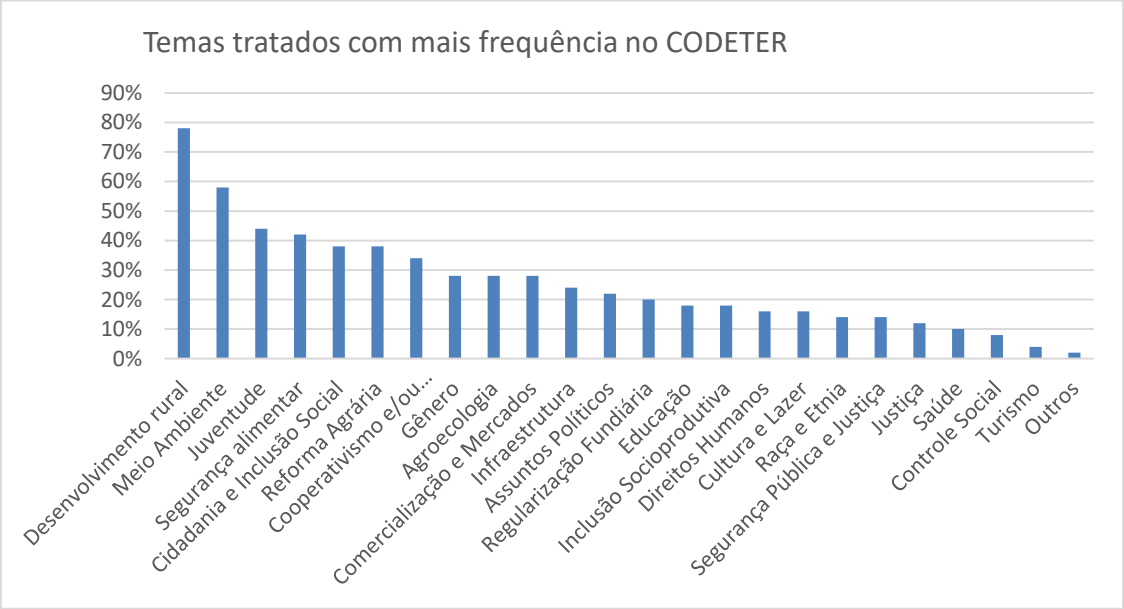


Fonte: Elaboração própria com dados dos questionários

8.3. Funcionamento do Colegiado como Instância de Governança

Conforme já exposto, a organização, pela metodologia territorial, em torno do Colegiado de Desenvolvimento Territorial - Codeter, comporta três espaços de governança, que são o Plenário do Colegiado, o Núcleo Dirigente e o Núcleo Técnico. O Colegiado tem o papel de escuta e deliberação acerca do investimento de recursos de políticas públicas e outros temas de natureza social. E, de acordo com demandas levantadas, articula formas de atendê-las. Nas plenárias, surgem temas que são debatidos a fim de buscar soluções para as diversas dificuldades expostas. Nesse sentido, conforme indicação da pesquisa, os cinco temas tratados com mais frequência no Colegiado do TIES-BA foram sobre desenvolvimento rural, apontado por 70% dos respondentes, meio ambiente (58%), juventude (44%), segurança alimentar (42%), cidadania e inclusão social (38%) e reforma agrária (38%). Dentre as alternativas mostradas no Gráfico 11, dos temas menos tratados pelo Codeter estão turismo (4%), saúde e controle social.

Gráfico 11: Temas tratados com mais frequência no CODETER.



Fonte: Elaboração própria com dados dos questionários

Foram elencadas vinte políticas públicas oriundas de programas nacionais e avaliados três aspectos em relação ao Codeter. Primeiro, pode ser visto qual o debate sobre essas políticas é tratado no âmbito do Codeter, dentre as quais os mais discutidos foram Agroecologia, o PROINF – Programa de Infraestrutura, que foi extinto junto com o MDA, ATER – Assistência Técnica e Extensão Rural e PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar, a Política Nacional de Ater e o PNAE, ainda vigentes em 2022.

Segundo, foi verificado o nível de informação e conhecimento dos respondentes sobre as mesmas políticas públicas. Neste caso, as políticas mais conhecidas foram PAA – Pronaf, ATER, e um pouco menos, Educação no Campo, Luz para Todos e PNAE, confirmando a interação entre o que é debatido no Codeter e o que é reconhecido pelos atores que participam das plenárias. No terceiro aspecto, verificou-se em que medida o Colegiado Territorial influenciou na execução, ajuste ou orientação dessas políticas para se adaptarem às realidades do território. As mesmas políticas citadas nas etapas anteriores foram bem avaliadas nesse quesito, porém os respondentes manifestaram insatisfação no processo para as Políticas de educação no campo, PAA e Ater, demonstrando necessidade de melhorar a atuação do Colegiado no apoio a essas três políticas. Os programas Seguro Safra e Terra Legal também foram avaliados negativamente, ou seja, foram pouco tratados no território.

Quadro 23: Políticas Públicas de Desenvolvimento Territorial avaliadas.

1.	Agroecologia ATER - Assistência Técnica e Extensão Rural
2.	Cooperativismo
3.	Crédito Fundiário
4.	Educação no Campo
5.	Luz Para Todos
6.	MCMV – Programa Minha Casa Minha Vida
7.	Microcrédito Orientado
8.	PAA - Programa de Aquisição de Alimentos
9.	PAC - Programa de Aceleração do Crescimento
10.	PGPM-Bio - Política de Garantia de Preço Mínimo para os Produtos da Sociobiodiversidade
11.	PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar
12.	PNDTR - Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural
13.	PNRA - Plano Nacional de Reforma Agrária
14.	PROINF - Ação Orçamentária de Apoio a Infraestrutura em
15.	Territórios Rurais
16.	PRONATEC -Programa Nacional de Acesso à Formação Profissional,
17.	Técnica, Tecnológica e Emprego
18.	PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar Seguro Safra
19.	SUASA - Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária
20.	Terra Legal

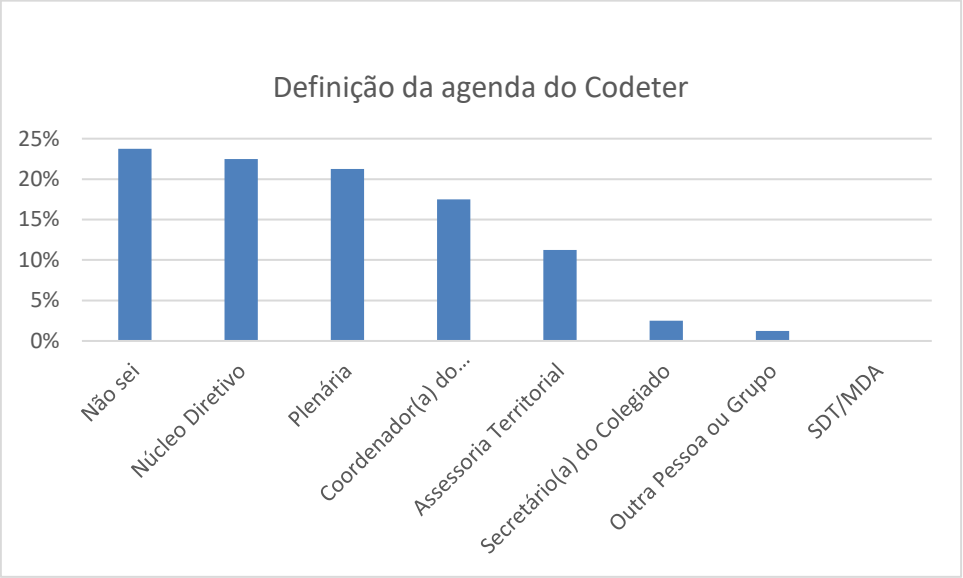
Fonte: Formulário de Pesquisa IGS MDA (2016)

Para atingir as estratégias de apoio ao desenvolvimento territorial, um dos objetivos específicos é a gestão, a organização e o fortalecimento institucional dos atores sociais dos territórios rurais (BRASIL, 2005b). Nesta ação, quanto à capacidade de gestão do Codeter Extremo Sul, dos quesitos avaliados, o planejamento, a tomada de decisões de maneira transparente e/ou democrática; a capacidade de definição das

responsabilidades de cada um e a capacidade de animar reuniões e atividades do Colegiado foram avaliadas como ótimas. Por um grupo menor, foi avaliada como média a capacidade de encaminhar a resolução de problemas, definir regras coletivas de funcionamento, definir regras de repasse de informações e lidar ou resolver conflitos, cumprir regras definidas e acordadas coletivamente, acompanhar e avaliar as ações desenvolvidas, são indicativos que evidenciam maturidade na gestão do Codeter.

Quando verificado quem define a agenda política e o planejamento anual do Colegiado, conforme representado na Gráfico 12, a maioria não soube dizer (24%), outros indicaram o Núcleo Diretivo (23%) ou o coordenador do Colegiado (18%). Para os demais, é a assessoria territorial (11%), o coordenador (11%) ou secretário (3%) do Colegiado, outra pessoa (1%).

Gráfico 12: Definição da agenda do Codeter

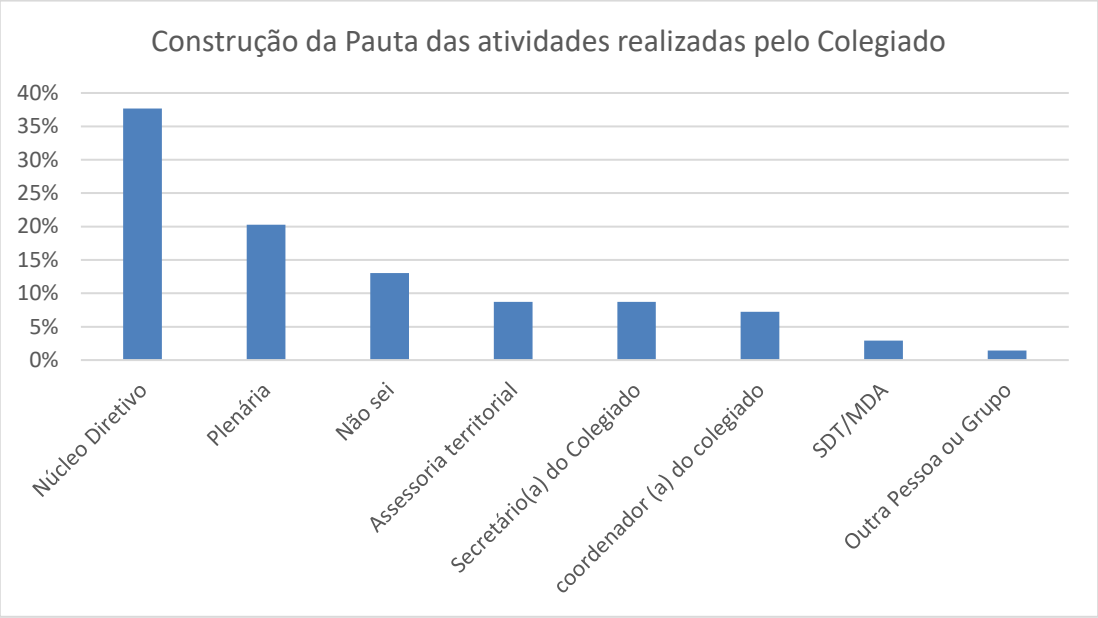


Fonte: Elaboração própria com dados dos questionários

Este resultado mostra que nem todos sabem como o processo funciona. A agenda Territorial é construída com base numa Matriz do PTDSS - Plano Territorial de Desenvolvimento Social Sustentável, onde constam as ações, programas e projetos a serem executados no período de dois anos. O PTDSS é o instrumento de planejamento estratégico, enquanto as Agendas de Desenvolvimento Territoriais, derivadas do PTDSS, são os instrumentos de planejamento operacional (Plano Territorial 2016), já que qualquer membro pode encaminhar sugestões aos dirigentes e manifestar em plenárias temas para pautas de próximas assembleias.

Ao verificar sobre o conhecimento em relação a quem elabora a pauta de atividades do Colegiado, nesse caso, a maior indicação foi o Núcleo Diretivo, por 38% dos entrevistados, pela plenária (20%), seguidos da indicação da SDT/MDA (9%), assessoria territorial (9%), coordenação do colegiado (7%), mais os que não souberam responder (13%) conforme mostra a Gráfico 13.

Gráfico 13: Construção da Pauta das atividades realizadas pelo Colegiado.



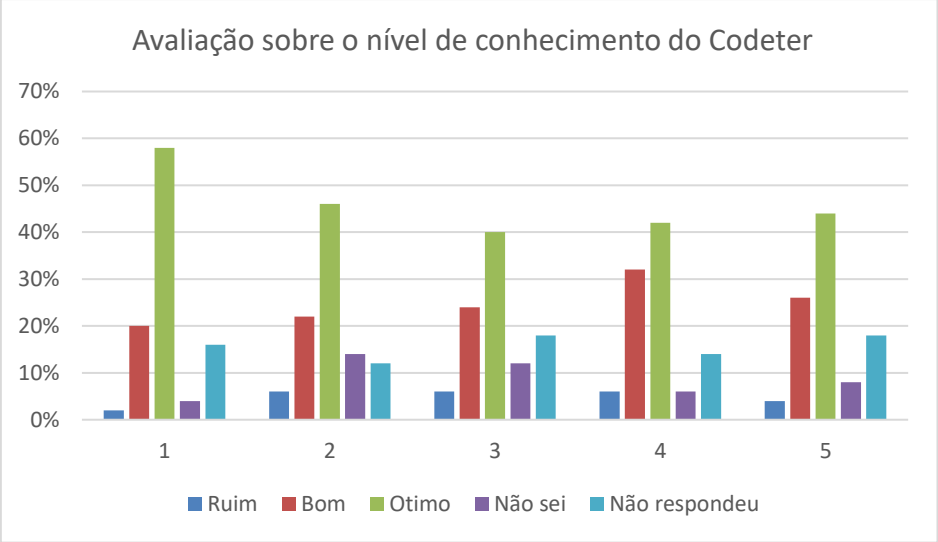
Fonte: Elaboração própria com dados dos questionários

O resultado acima mostra que, para a maioria dos entrevistados, a pauta é organizada somente pelo Núcleo Diretivo; no entanto, sabe-se que deveria ser previamente proposta na plenária anterior e com sugestões enviadas pela sociedade, para ser conhecida e organizada pelo núcleo. Cabe a este a sua própria pauta, relativa às ações mais estratégicas. Ainda assim, foi expressivo o número de pessoas que não souberam responder (13%) como a pauta é elaborada. Nesse sentido, entendemos que esse tema deve ser tratado em plenária para esclarecimento e que seja dado espaço para a proposição de pauta para reuniões seguintes. Conforme consulta em atas, isso nem sempre ocorre. Provavelmente este ato contribuiria para uma pauta mais representativa das demandas da sociedade civil.

A comunicação, no Colegiado, também foi avaliada, ao consultar como os participantes veem o repasse de informações entre os integrantes do Colegiado Territorial e as entidades/instituições que representam. Para 55% dos entrevistados, a comunicação é ótima; 22% consideram boa e somente 2% disseram ser ruim. O restante não soube avaliar ou não respondeu. É função do Colegiado promover meios de comunicação de modo que a população rural tome conhecimento das políticas públicas e informações que promovam o desenvolvimento social.

Foi verificado também o grau de conhecimento do Colegiado em relação a cinco temas: Política de Desenvolvimento Territorial, Projetos PROINF financiados no Território, Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (PTDRS do território), Realidade do Território Rural e Políticas Públicas em geral, para serem pontuadas de 0 a 3 (ruim); 4 a 7 (bom) e 8 a 10 (ótimo), conforme os agrupamentos do Gráfico 14.

Gráfico 14: Avaliação sobre o nível de conhecimento do Colegiado Territorial.



1. Política de Desenvolvimento Territorial, 2. Projetos PROINF financiados no Território, 3. Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (PTDRS do território), 4. Realidade do Território Rural e 5. Políticas Públicas em geral

Fonte: Elaboração própria com dados dos questionários

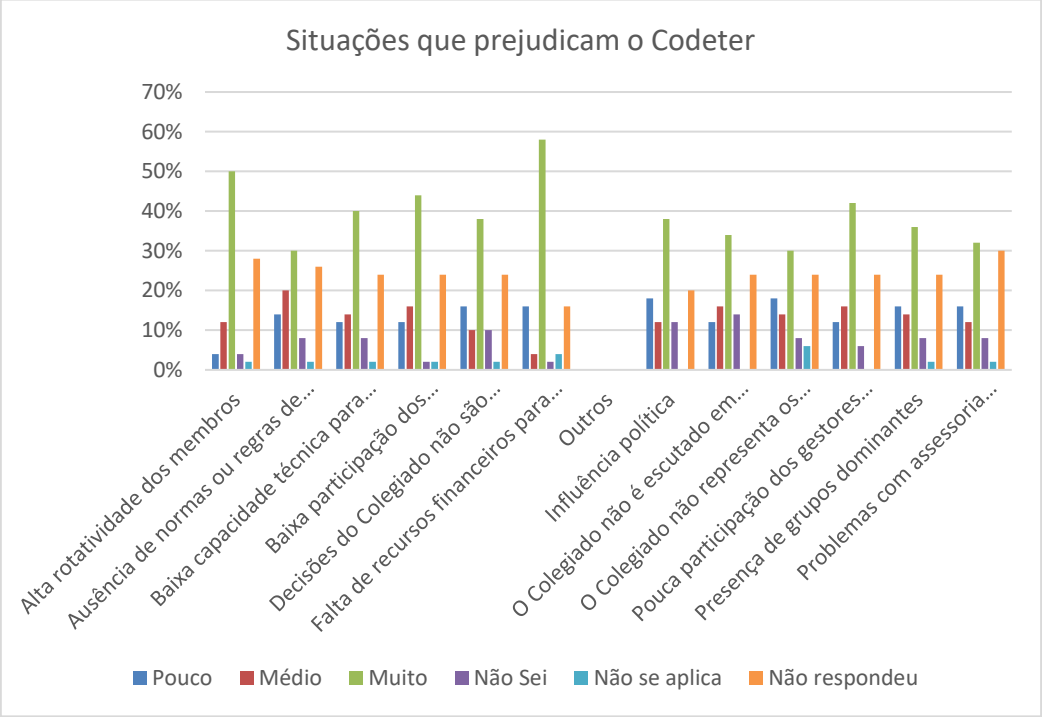
Conforme apresentado, o Colegiado Territorial demonstrou ter bom nível de conhecimento sobre os temas abordados nas plenárias. Em outro quesito, conforme opinião da maioria dos entrevistados a elaboração e aprovação de projetos de desenvolvimento territorial são realizadas com base em critério e em análise de

viabilidade técnica, mas, contraditoriamente, 40% dos participantes indicaram baixa capacidade técnica para avaliação de projetos como uma das situações que prejudicam o desempenho das escolhas.

Outra dificuldade mostrada é que não há outras fontes de recursos para assegurar o funcionamento do Colegiado que não sejam da SDT. Esse é um indicador sobre a sustentabilidade financeira para as demandas administrativas e pessoais com qualificação para atender o Colegiado. Quando verificado em que medida as situações representadas no Gráfico 15, prejudicam o desempenho do Colegiado. Das alternativas apresentadas, a mais citada foi a falta de recursos para o financiamento do Colegiado para alimentação, transportes, entre outras necessidades (58%).

A alta rotatividade dos membros aparece em segundo lugar, com indicação de 50% dos participantes, em terceiro, a baixa participação dos agricultores familiares (44%), o que compromete a identificação de problemas, já que são eles o alvo da política. A baixa participação dos gestores públicos também foi significativamente considerada (por 42%). Isso caracteriza uma barreira, pois as discussões, na maioria das vezes, são por demandas que envolvem decisões do poder público; portanto, essa ausência influência nas deliberações e encaminhamentos do Colegiado. A baixa capacidade técnica para avaliação de projetos (40%) também foi apontada com relevância no desempenho do Colegiado. Outro ponto que aparece é a falta de implementação das decisões do Colegiado, que pode estar correlacionada e corrobora implicações decorrentes da ausência do poder público.

Gráfico 15: Situações que prejudicam o Codeter



Fonte: Elaboração própria com dados dos questionários

A partir de P42, o diálogo do Colegiado com os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário – CMDRS foi avaliado como bom pela maioria (42%), ótimo por 22% e ruim por 2%, completando com o restante, que não soube dizer.

8.4. Resultados da Gestão Social

Dos benefícios da proposta de gestão pela política territorial, um deles é a participação social local na gestão de políticas públicas, para atender demandas características da identidade de cada território. Para verificar se os participantes consideram que suas necessidades sejam reconhecidas, é preciso que se sintam inseridos no processo e vejam resultados da sua participação.

Nesse sentido, a pesquisa (Q1) confirma, com 60% das respostas, que o Codeter é considerado espaço legítimo para o desenvolvimento. Foi afirmado, por 71% dos participantes, já terem recebido algum benefício para sua entidade, o que confirma

questionamentos anteriores pelos quais se identifica o Codeter como importante veículo de comunicação entre o poder público e a sociedade. 59% dos participantes afirmaram que o Codeter possibilitou distribuição mais equilibrada do poder político no território, seguido da opinião de que não há privilégio de grupos específicos, e sim uma repartição equilibrada das ações (62%), assim como viabilizou renovação nas lideranças, conforme opinião de 72% dos participantes.

8.5. Resultados da participação no Codeter

Os benefícios da participação no território são identificados na pesquisa, conforme apresentação, em ordem decrescente, no Quadro 24, tanto do que se refere ao desenvolvimento político quanto ao desenvolvimento pessoal dos atores envolvidos.

Quadro 24 Resultados da participação no CODETER no desenvolvimento político e pessoal

	Desenvolvimento Político	Desenvolvimento Pessoal
1.	Visão mais clara dos desafios do Território	Capacidade de respeitar regras ou normas pactuadas coletivamente
2.	Melhor compreensão das dinâmicas atuais do território	Capacidade de relação interpessoal
3.	Entendimento das políticas públicas	Capacidade de resolver problemas
4.	Entendimento das percepções dos grupos de interesse	Capacidade de lidar com conflitos
5.	Capacidade de planejamento territorial	Capacidade de definir, implementar e avaliar projetos
6.	Diálogo com o poder público	Capacidade de intercâmbios de experiências e trocas de conhecimento
7.	Apropriação da gestão social como instrumento para implementação das políticas públicas	Capacidade de negociar
		Capacidade de expressão em público

Fonte: Elaborado pela pesquisadora com dados de questionários

A pesquisa destaca o desenvolvimento de capacidades do Colegiado Territorial em quesitos apresentados no Quadro 23, por ordem de importância. No que se refere ao desenvolvimento político dos atores, o mais relevante foi a possibilidade de uma visão mais clara dos desafios do território, apontado por 56% dos respondentes; melhor compreensão das dinâmicas do território (52%), da política pública (52%) e as relações com o poder público (44%). De outra forma, a participação permitiu também o

desenvolvimento pessoal dos atores, evidenciado em quesitos como capacidade de respeitar regras ou normas pactuadas coletivamente (54%), relação interpessoal (52%), capacidade de resolver problemas (46%) e lidar com conflitos (44%), de se expressar publicamente (40%), negociar (40%) e contribuir para o desenvolvimento socioeconômico, por meio da implementação e avaliação de projetos, conforme opinião de 44% dos entrevistados.

Além dessas capacidades, foram também indicadas como positivas, no Colegiado, a melhoria do diálogo entre os atores locais, relação com outras redes existentes e cooperação. Abordou-se também a evolução dos impactos do Colegiado e o item indicado por 66% dos participantes foi a consecução de legitimidade do Colegiado frente à sociedade, seguido pela relevância do sentimento de pertencimento ao território, indicado por 64% dos entrevistados, a aprendizagem dos membros do colegiado (62%). a territorialização de políticas públicas (54%), aumento de laços sociais (56%) e qualidade de vida (46%).

De maneira geral, quanto às relações abordadas na pesquisa sobre avaliação da mobilização e decisão, o funcionamento do Codeter como instância de governança e resultados de mudança na vida das pessoas houveram poucas avalições negativas, mostrando que o papel do Colegiado, mesmo com as limitações indicadas na pesquisa, principalmente recursos financeiros, vem conseguindo ser um espaço de desenvolvimento político, das relações sociais e capacidades de desenvolvimento pessoal.

8.6. Pontos fortes e Fracos do Codeter: perspectivas dos atores do TIES-BA

Pelas entrevistas, foi possível conhecer como se deu o processo de participação no Codeter, dos diversos atores que estão diretamente ligados ao Colegiado. Uns somente pela representação e outros, muito além disso, por acreditarem que esse modelo de gestão territorial é uma esperança de que este é um caminho possível. Inicialmente, todos os entrevistados puderam discorrer sobre o percurso, a aproximação e vivências no Colegiado, bem como expressar a percepção de cada um em relação à dinâmica da participação, os resultados e expectativas em relação à política territorial.

Em meio aos questionamentos, cinco quesitos foram estimulados a serem classificados em relação ao Codeter: pontos fortes e pontos fracos, ameaças, oportunidades e elos da participação. A partir das falas, estes itens foram identificados e estruturados conforme o modelo de análise SWOT, metodologia que foi desenvolvida com a finalidade de analisar as organizações em relação ao ambiente interno (processos) e externo (situações que não estão sob o controle da organização). Com base nisso, classificamos as questões apresentadas pelos entrevistados, identificando-as como pontos fortes e fracos de acordo com o apresentado no Quadro 23.

Quadro 25: Pontos fortes e fracos do Codeter.

PONTOS FORTES	PONTOS FRACOS
● a participação da sociedade civil ● dar voz à sociedade civil ● o mesmo espaço pra discutir, e apresentar sugestões de pessoas que saem de uma pequena propriedade ● a dinâmica deles ● as reuniões ● local de diversidade ● gerar benefícios com as discussões ● A plenária ● poder unir setores (o empresarial e zona rural ● Organização ● Representatividade ● Resistência ● diversidade de participação dos povos dentro desse espaço ● conseguir agregar todo mundo ● interação entre os setores, conseguir juntar esse povo, que é coisa muito difícil ● habilidade de tratar situações conflituosas dentro das plenárias ● se manter vivo ainda ● as pessoas participarem por conta própria ● identificar que você tem os 13 municípios compondo o território ● discutir sobre as coisas, brigar por causa das coisas, discutir ● só o poder público, ele é muito fraco pra gente, ele tinha que ser mais forte pra poder ajudar a situação da gente ● gestão compartilhada ● discussão por território ● eles estão dando opinião sobre o que precisa ser feito na nossa comunidade seja econômica seja ambiental seja de saúde seja social ● a pluralidade, a diversidade que existe na representação, em ser uma	● falta de recurso para custear deslocamento para participação ● as pessoas não saberem o que que é o colegiado ● a limitação de não conseguir atingir todo o território ● não conseguir levar para a sociedade a importância das decisões que são tomadas ● dar espaço para um e outro não, para falar ● não ter uma representatividade expressiva dos grupos sociais do território ● entrada cada vez mais da Fíbria, da Suzano ● pessoas passarem a defender bandeira de partido ● falta de novas lideranças, ● falta de apoio para novas lideranças ● Não fazer plenárias itinerantes ● (simpatia ou não política) interferir na participação ● ausência da população urbana ● a falta de interesse de uma grande parte do povo, que não participa ● militância e a ideologia política ● não discutir as questões urbanas ● não ser uma coisa completa, ou não ser mais abrangente, ● pouca capilaridade, ficou focado só no grupo rural, não permitiu outros assuntos ● Indução de pauta governamental pelo Núcleo Diretivo ● Não considerar a pauta da sociedade civil, pra cumprir relatório e prestações de contas do gestor público ● falta de capacidade de interagir e de dialogar com os poderes públicos ● Não ter projetista

coletividade e se esforçar e em atuar enquanto coletividade ● são tripartites, ele tem a sociedade civil, ele tem o poder público, nas três esferas municipal, estadual e federal, e ele tem o chamado terceiro setor que é o empresariado ● A escuta que faz localmente ● respeitar essas questões locais ● as instituições que envolvem ● a capacidade que o governo tem de atuar junto com o setor que tanto necessita dele sem achar que a responsabilidade é do governo ou é do CODETER, é coletiva	● O não funcionamento das câmaras temáticas ● Falta de discussão por município (ex. Prado) ● Não ter nenhuma penetração na cidade ● Tratar como se fosse uma pauta única ● Falta a capacidade de aglutinar ● os dois setores (agricultura familiar e agronegócio) – parece bem diferente ou opostos e não pode ser
AMEAÇAS	OPORTUNIDADES
● Se o governo não incentivar e não tiver o agente, ninguém vai se preocupar em fazer reunião ● Não conseguir dar manutenção ● Não ter uma juventude que está assumindo esse espaço ● A entrada do poder privado no território ● a falta de novos líderes (2) ● Desvalorização Eu acho que a gente teve um momento em que o CODETER, teve uma importância maior do que hoje ● dependência do poder público para caminhar ● o CODETER infelizmente ainda depende muito do poder público ● depende da visão externa para fortalecer ● não tem recurso próprio, então depende da organização externa do poder público do governo estadual ● sempre vai voltar pra política, a ideologia do governo. Tanto vai valorizar, como se constituir uma ameaça ● se existir essa ruptura da escuta do colegiado, do reconhecimento como política de extrema importância de escuta e direcionamento de investimento das ações	● Aproveitar essa visibilidade de quanto é importante a participação da sociedade, e lá na ponta dos resultados que se produz aqui em termos de sugestões. Propagar isso como forma de dar visibilidade ao colegiado ● o surgimento das universidades, grande oportunidade de ser capacitados temos, todo território tem universidade, federal, particular, que surgiu nesse tempo, grande oportunidade de capacitar, muitos formandos tá ficando por aqui ● diálogo que o território tem essa capacidade de dialogar com todos esses setores ● estar dialogando e formatando políticas públicas para o povo ● discutir um modelo de desenvolvimento econômico aqui, era muito importante você ter essa oportunidade de definir quais são as prioridades da nossa região né, discutir a matriz produtiva da região ● ambiência para os quatro próximos anos, pra que as coisas se convirjam, agora está na mesma plataforma, federal estadual, tem tudo pra caminhar.

Fonte: Elaboração própria com base em dados coletados nas entrevistas

Os pontos positivos, do ponto de vista dos atores do Codeter, foram definidos considerando as opiniões dos entrevistados em relação à participação social, são situações que valorizam o Codeter. A função de escuta do Codeter é reconhecida, de modo que, para eles, esse papel vem sendo cumprido. São favoráveis à dinâmica da gestão que utiliza

dos instrumentos, reuniões, plenária, à organização e à forma como consegue agregar as pessoas. Outro potencial a ser mais aproveitado é a diversidade presente no Codeter e a própria capacidade do Colegiado em lidar com conflitos. O espaço de debates proporcionado pelo Codeter é potencialmente favorável para resolver situações adversas, assim como apontou o resultado da pesquisa realizada com o questionário Q1.

Paralelamente, os pontos fracos indicados mostram limitações oriundas do próprio processo participativo e das fragilidades do processo de gestão social, bem como questões institucionais limitantes do Codeter. O aspecto espacial interfere nas condições de deslocamento, tanto para os membros do Codeter quanto deste em relação à coordenação do Estado, pela distância de Salvador. Relacionadas a essas dificuldades são apresentadas preocupações quanto à capacidade limitada de abranger e atender todos os municípios do território. Ainda que o Codeter tenha potencial para agregar e resolver conflitos, essa capacidade não é contemplada para todo o território.

Outro fator limitante do Colegiado é que ele ainda não é visto pela comunidade do extremo sul baiano como espaço para construir relações, articular ações e políticas públicas, por quem não participa, porque, para os que conhecem, tem esses pontos como favoráveis. Desse modo, falta qualificar a participação, para que todos os municípios estejam representados e seja atrativo pelos benefícios desse modelo de gestão.

Em relação à capacidade de gestão, conforme a divisão territorial para políticas públicas, o Codeter é um Colegiado interseccional, pelo propósito de atuar em todos os segmentos da gestão pública, para que as políticas sejam atendidas territorialmente. Nesse sentido, verificamos que os programas rurais e da educação, são geridos conforme a divisão territorial do Codeter, porém, há algumas áreas que não adotam a mesma divisão da política territorial, a exemplo da saúde e infraestrutura. A macrorregião extremo sul da saúde é composta por 18 municípios. Não é a mesma divisão territorial adotada pelo Codeter na agregação de cidades no estado, tanto no TIES quanto em outros territórios.

Os Colegiados de Gestão Microrregionais (CGMR), através da Resolução CIB/BA nº 143/2007, cria trinta Colegiados, acompanhando as Microrregiões de Saúde: Salvador, Camaçari, Cruz das Almas, Santo Antônio de Jesus, Alagoinhas, Ribeira do Pombal, Feira de Santana, Ipirá, Serrinha, Itaberaba, Seabra, Itabuna, Valença, Ilhéus, Jequié, Vitória da Conquista, Itapetinga, Brumado, Guanambi, Barreiras, Bom Jesus da Lapa, Ibotirama, Jacobina, Irecê, Juazeiro, Senhor do Bonfim, Paulo Afonso, Teixeira de

Freitas, Porto Seguro e Santa Maria da Vitória. (fonte https://obr.sau de.ba.gov.br/cir). São 30 CGMR da saúde, diferente dos 27 Codeter.

O setor de infraestrutura é gerido pelo Consórcio CONSTRUIR que, de acordo com a mesma divisão territorial desde 2009, veio evoluindo para adesão dos municípios. Foi criado inicialmente com cinco municípios, Medeiros Neto, Lajedão, Ibirapuã, Vereda e Itanhém e, com o tempo, os outros foram sendo agregados. Conforme entrevistado (Ind_11), "o consórcio ajudou a resolver e consolidar o que é extremo sul o que é território", mas, somente a partir de janeiro de 2023, o governo do estado iniciou uma política de incentivo à aproximação dos consórcios com os Codeter e assim está ocorrendo no TIES-BA.

As abordagens destacadas como pontos fracos, corroboram resultados dos questionários que apontam a falta de recursos para manutenção do Codeter, o desconhecimento da existência por parte da população, falta de representatividade dos grupos sociais no território, ausência da juventude, renovação da liderança e influência política, são pontos que refletem na efetividade do Codeter. Entre os fatores externos, as ameaças para enfraquecimento do Codeter, destaca-se a preocupação com dependência do poder público e o risco de ruptura política. Outra questão trata-se da percepção equivocada de que o Codeter é executor de ações do poder público e cria expectativa de solucionar problemas locais, sem saber que na sua atribuição não tem capacidade pra isso, o que ainda não está claro para todos.

Na outra perspectiva, há oportunidades de potencializar o funcionamento do Codeter caso consiga dar visibilidade à capacidade de produzir resultados pela participação da sociedade, o apoio das universidades no processo de capacitação, a capacidade de definir as prioridades do território e na atualidade [2023] aproveitar a ambiência favorável dos resultados eleitorais no governo federal e estadual.

8.7. A Multicaracterização do TIES-BA: a "identidade" na cadeia da participação pela Mirada ao Revés

O que é a identidade do TIES do ponto de vista dos seus sujeitos? Na política territorial da Bahia, o conceito de identidade tem origem nos critérios sociais, culturais, econômicos e geográficos que compõem as faces de um espaço geográfico historicamente construído, reconhecido pela população. Não se trata de identidade pré-definida do

território criado politicamente, mas uma identidade do espaço natural com quem o coabita e que se reconhece nele. Para Simmons e Birchall (2005), duas condições favorecem mais a participação social: identidade e proximidade entre as pessoas e desenvolvimento do senso de comunidade. Gohn (2019) considera a importância do senso de utilidade e valor dos indivíduos na sociedade como condições que reforçam a participação.

Embora o TIES-BA seja definido como território de identidade, o que de fato o define para seus sujeitos é um dos objetivos que almejamos na pesquisa, devendo considerar sua história, as condições demográficas, sociais e econômicas do território, com as características culturais. Assim, pode-se dizer que ainda é uma questão não consolidada. O TIES-BA é um território de adversidades, como na sua composição territorial, de lugares com características ancestrais e cidades centenárias que mantêm tradições seculares pelos remanescentes em comunidades quilombolas e indígenas, com suas tradições, contrastando com cidades mais novas e pujantes como Teixeira de Freitas, com 36 anos, os distritos de Posto da Mata e Itabatãn, que têm autonomia sobre suas cidades sede, Nova Viçosa e Mucuri, respectivamente. Entre mar e mata, a economia foi se desenvolvendo em torno de duas bases naturais. Foi a partir disso que a construção de múltiplas identidades foram caracterizando o TIES-BA.

Conforme definição do *Oxford Languages* dicionário *on line*, identidade significa "o conjunto de características que distinguem uma pessoa ou uma coisa e por meio das quais é possível individualizá-la". O conceito de "identidade", neste trabalho, é utilizado como identidade territorial, como já exposto, conforme definição do MDA. Dito isso, apresentamos o conjunto de características evidenciadas nas entrevistas. A diversidade de características internas, tais como "o local de implementação de políticas e a vida privada de cada comunidade" (LAVALLE, 2020), somado à "estrutura de mecanismos que favorece o pensamento coletivo" (SIMMONS e BIRCHALL, 2005), são aspectos que podem ser considerados na composição da identidade do território. Com base nessa diversidade, constata-se que o TIES não tem um elemento identitário específico que mais o caracterize, mas "identidades", como exposto nas falas dos sujeitos entrevistados:

> *Não tem identidade, mas tem identidades. A gente não tem uma identidade palpável e é isso que simboliza o extremo sul da Bahia (ind_05)*
> *a identidade é dada pelo processo histórico, e a gente tem aqui um processo histórico muito diferente do que aconteceu no recôncavo, no semiárido, na própria região cacaueiro (Ind_15)*
>
> *Dar identidade ao extremo sul é que é difícil, porque você tem aqui, qual é o ponto de articulação? A gente tem o eucalipto, a gente tem uma economia que*

> *se baseia tanto nesse eucalipto quanto na produção agrícola. E por outro lado a gente tem uma cidade litorânea com uma história, inclusive muito antiga, Alcobaça, Prado, são do período colonial né. Tem Teixeira que é uma cidade nova, mas é a que mais cresce e a gente tem Itamaraju que é um polo de agricultura enfim, você tem essa diversidade (Ind_15)*

> *Sempre teve uma participação forte do movimento da agricultura familiar, não tinha público urbano. Não tinha agronegócio, e aqui é forte, mamão, melancia, eucalipto. Não tinha porque o pessoal corria (Ind_03)*

O fato de não ter uma caracterização que defina o território por si já é considerada uma característica do TIES-BA. A diversidade histórico/cultural vem dos povos originários, remanescentes nos municípios de Prado, Caravelas, Alcobaça, Nova Viçosa e Itamaraju, por isso sua importância deve ser reconhecida:

> *A gente nunca parou pra pensar as nossas relações culturais aqui na base, querendo ou não, tem uma identidade a partir dos nativos (...) Diferente dos outros territórios de identidade da Bahia, que surgem a partir da necessidade ou a partir dos valores e missão do povo de origem, aqui é o contrário, não é a partir dos povos que estão aqui, pós modelos coloniais, que produzem a nossa identidade. É o contrário. Aí pensar na história e na geografia tradicional, quando vai falar dos recortes, por exemplo das fazendas, como a cidade de Alcobaça foi polo do Maracujá, então vai sempre trazer referência da pecuária, da cana de açúcar, da silvicultura, mas não discute na base o que os nossos agricultores familiares que naturalmente são descendentes de escravizados produzem na sua base. E aí, eu acredito que o território ainda precisa discutir os povos de origem, tanto pensando nos nativos quanto daqueles que são descendentes de vida de África, pra compreender verdadeiramente quem é o extremo sul da Bahia (Ind_05).*

> *Uma região ainda com pouca identidade dos seus povos originários (...) As madeireiras e a questão da pecuária extensiva, isso impactou muito nas comunidades tradicionais do território. A implantação do eucalipto na região mexeu com a vida não só com a vida do ecossistema, mas das populações. Hoje tem outros produtos de commodities como a cana, o café que faz do extremo sul uma região rica com bolsões de miséria e uma região ainda com pouca identidade dos seus povos originários (...) é um território que nunca ficou fora das lutas sociais do Brasil, é um território que sempre teve a sua identidade de resistência e de organização (Ind_12).*

Os povos originários nativos são os indígenas, que historicamente habitam e guardam profundas memórias no território; remanescentes de quilombolas também registram suas memórias. Mesmo assim, a identidade é, por outro lado, questionada pelos atores que atuam no território. Sobre isso, há uma ampla discussão sobre a relação identitária e consideração do espaço na formação do território (ABRAMOVAY 2001; MILTON SANTOS, 2008; SAQUET, 2003, 2010), de modo que a identidade conecta as pessoas e comunidades para formar o território. Nas relações há interação de culturas

locais com culturas externas, cujo resultado difere de um território para outro, conferindo àquele lugar a sua identidade.

Sendo assim, é possível dizer que o modo de vida dos povos originários e remanescentes quilombolas com os imigrantes portugueses e japoneses mais expressivos e do processo de migrações inter-regionais, de composição maior por capixabas, mineiros e paulistas, que vieram trabalhar, interferiram e interferem nas transformações que o TIESBA passou ao longo do tempo. Milton Santos (2008) atribui tudo isso a uma acumulação de formas e estruturas no espaço vivido. Já Saquet (2003, p.39), a uma "dinâmica social" oriunda da des-terriorialização e territorialização, que é o processo onde o velho é recriado no novo.

Esse novo, na recriação do Extremo Sul, pode ser atribuído às ondas produtivas que foram seguindo, como a exploração madeireira, pecuária e as mais recentes, atribuídas tanto à fruticultura, que atraiu os japoneses, que modificaram os sistemas produtivos no território, e às empresas de celulose, que atraíram trabalhadores de várias regiões do país, mudaram tanto a paisagem quanto a mão de obra demandada na pecuária e passou para a silvicultura. Estes são importantes catalisadores nas modificações do território. Por isso, tais aspectos reforçam as muitas identidades ou a dificuldade de se definir a identidade do TIES-BA. Os entrevistados apresentam fatores que reforçam essa dificuldade:

> *A diversidade, sabe, a diversidade... e aí eu digo, de povos, de cultura, da própria questão produtiva, eu acredito que isso nos caracteriza hoje. A nossa identidade é muito voltada para isso, eu acho que é a diversidade, tanto de pessoas quanto de produção de alimento" (ind_17).*

> *(...) a base dos povos nativos daqui. Não são discutidos. Como eu tenho um território de identidade? eu tenho uma entidade? Eu reafirmo uma instituição que discute identidade, mas eu não faço referência aos povos nativos que estão aqui (ind_05).*

Entre os debates e pautas registrados nas atas de reuniões do Codeter revisadas, essa observação é confirmada, pois não notamos a temática indígena ser tratada de forma planejada. Por isso, é um ponto que precisa ser considerado. Contudo, não é somente o aspecto identitário cultural que influencia o território, mas a abordagem "econômico-material" e os "usos pelos seus atores" pois, conforme Milton Santos (1994), as ações dos seus atores sociais o definem. As atividades econômicas que foram se instalando são citadas como numa constante reidentificação do TIES-BA:

> *Quando a gente começou não tinha uma identidade, acho que está aparecendo como identidade a produção, de mandioca, temos uma bacia leiteira, a celulose. (ind_17)*

> *A agricultura familiar, teve um dado momento, que o extremo sul foi muito lembrado também pela quantidade de assentamentos. Questão da agricultura é muito forte, da produção de gado, muito forte a produção de leite e agora a gente tem expandido, passou a ser reconhecido também pela questão da produção eucalipto aqui no extremo sul, em fim a agricultura ainda tem é a cara do nosso território (ind_01)*

Outro segmento lembrado no reconhecimento da identidade do Extremo Sul, trata-se da relevância ambiental:

> *O que é que tem para se descobrir? O que é que a população tem que descobrir é que essa identidade é dada, a resposta é dada na natureza, na ecologia, na presença indígena. É nesse potencial aí que a gente tem, então basicamente na ecologia, meio ambiente e na presença indígena né, nessa presença aí, desses grupos que já estão aqui a milênios (Ind_15)*

O TIESB-A abriga 28 unidades de conservação, somadas ainda ao patrimônio ambiental, histórico, sítios arqueológicos conforme apresentado no Plano Territorial:

> Diversas áreas do território se encontram legalmente protegidas, tendo sido identificadas 28 unidades de conservação. Há um predomínio de unidades de conservação de uso sustentável, e dentre estas, se destacam a APA Ponta da Baleia/Abrolhos, localizada nos municípios de Nova Viçosa, Caravelas e Alcobaça, equivalente a aproximadamente 37.465 há da costa do território, e a RESEX Cassurubá, abrangendo área equivalente a 32.629 há. Nove sítios arqueológicos localizados principalmente nos municípios de Ibirapuã (1), Itamaraju (3), Mucuri (2), Nova Viçosa (2) e Vereda (1), que se reportam a arte rupestre, estruturas construtivas e artefatos de cerâmica, cujos sítios estão associados, em sua maioria, a ocupações do período Pré-Colonial (PTDRS, 2016, p.9)

Desde 2010, o programa Arboretun[81] atua como estrutura central de suporte e apoio técnico às restaurações florestais, com o objetivo de conservação, restauração e valorização da Mata Atlântica no Extremo Sul da Bahia, adequando-as à diversidade local e agregando interface social, de conservação e uso sustentável (ARBORETUM, 2023). Conforme descrito no sítio do programa, a área mais imponente do bioma Mata Atlântica está entre o sul da Bahia e o Norte do Espírito Santo (RIZZINI, 1939 citado em

[81] O Arboretum é um Programa interinstitucional que reúne atores relacionados à pesquisa, à normatização e à extensão, em um ciclo que vai desde a coleta de sementes, produção de mudas e plantios para restauração e para uso sustentável de espécies florestais, numa estrutura de suporte técnico e logístico permanentemente vinculada às ações de campo. Link: https://www.programaarboretum.eco.br/quem-somos

ARBORETUM, 2023), porém, conforme Cordeiro (2023)[82], fragmentada. De qualquer modo, é onde se encontram as principais formações vegetais da região, que são as matas de tabuleiro, as matas semidecíduas, os ecossistemas costeiros (manguezais e matas de restinga) e os campos naturais ("muçunungas"). Descrever as ações realizadas com o foco na preservação dos biomas do território requer um levantamento mais apurado e com essa finalidade, o que seria uma proposta para pesquisadores com interesse na área.

Outra importante característica é o turismo, resultante da região litorânea do TIES-BA, contemplada por cinco municípios (Mucuri, Nova Viçosa, Caravelas, Alcobaça e Prado) a qual leva à outra definição do território: Costa das Baleias. Estão neste grupo três outros que não são banhados pelo mar, Itanhém, Teixeira de Freitas e Itamaraju. É uma subdivisão e nomeação que contempla municípios turísticos. Ainda podemos registrar uma característica do território nesse sentido que se refere às festividades, relativo a aspectos culturais do território. Por exemplo, as tradições juninas estão mais fortes em Itamaraju, Medeiros Neto e Itanhém, que mantêm a tradição de festas de rua e atrai turistas. Inclusive, no território, as férias escolares do meio do ano ocorrem em junho somente no município de Itamaraju, atendendo ao calendário do restante da Bahia e, nas outras cidades, ocorre em julho, como nos estados de Minas Gerais e Espírito Santo, bem típico da influência desses estados no extremo sul.

As várias sugestões de elementos que devam ser considerados na definição da identidade o TIES-BA, quando vistos pelos seus sujeitos, corroboram uma característica própria, que é não ter especialmente um elemento que o caracterize, mas vários, justamente uma qualidade que o diferencia de outros. Isso também foi abordado nas entrevistas:

> *a gente não tem uma identidade, mas isso talvez não seja um sintoma de uma deficiência, talvez isso seja sintomas de uma força que a gente tem porque poucas regiões conseguem reunir um processo histórico tão rico e antigo certo, não é sintoma de uma fraqueza de não se construir uma identidade, mas uma riqueza. Estamos vivendo um momento de entendimento da nossa identidade, nós estamos no extremo sul ou estamos na Costa das baleias (Ind_18)*

[82] CORDEIRO, Paulo Henrique Chaves. A fragmentação da mata atlântica no sul da Bahia e suas implicações na conservação dos psitacídeos. IBAMA- Instituto de Estudos Sócio-Ambientais do Sul da Bahia e Conservation International do Brasil . 2003. Disponível em https://ibama.angelfire.com/papagaios.pdf

Os sujeitos, quando localizados no desenho da política pública pela "mirada ao revés", permitem que notemos o que identificam como relevante num problema público, conforme mostraram. Ao definirem a identidade do TIES-BA, as opiniões se diferenciam conforme a posição social desses sujeitos e participação no processo *bottom up* da política territorial e o olhar sobre o território, de modo que cada sujeito o definiu de acordo com as características que suas experiências pessoais e comunitárias os inserem no processo de regionalização, mostrando uma multicaracterização da identidade territorial, originadas das características sociais, políticas, culturais ou econômicas. Houve diferentes demonstrações e indicativos de fatores reconhecidos como influenciadores na identificação de identidades do território. No entendimento dos sujeitos, o envolvimento das pessoas ocorre conforme uma identidade política, como considerado pelo entrevistado (Ind_03): "as pessoas que não têm a mesma visão, não ficam". Isso é reconhecido também pelo entrevistado (Ind_05), que percebe uma "identidade formada pela macro estrutura do poder econômico que está aqui" (Ind_05), e isso define o *status* que ocupam no processo.

O reconhecimento da identidade territorial e desenvolvimento tem relação com a referência de crescimento pessoal e profissional, o que leva ao sentimento de pertencimento ao território pelo qual se deseja participar do desenvolvimento, conforme projetado na fala do entrevistado (Ind_08). E não somente a relação de pertencimento, mas também a educação política eminente da participação social, como reverberam Carole Pateman e Nogueira.

> *(...) foi imprescindível para crescimento pessoal e profissional. A gente participando quando começou, falar principalmente das políticas públicas territoriais que a gente começou a trabalhar, ver o que cada território tinha entendido, que antigamente não tinha essa visão né, essa coisa do território de identidade, cada um tem a sua identidade tem a sua particularidade diferente" (Ind_08).*

Os conselhos como espaços de poder e de mudança do modelo convencional, que antes imperava na implementação de políticas públicas, foi lembrado pelo entrevistado (Ind_27), que se referiu aos conselhos como espaços de formação cidadã, corroborando com os autores participacionistas (DAGNINO, 2004, LAVALLE 1999 e AVRITZER, 1999; CHAUÍ 1994), que defendem as instituições participativas nesse processo como locais de atuação, visualizando, como um dos benefícios da participação social, a formação cidadã e política:

Nós temos formação importante sendo feita com os conselhos municipais, temos formação sendo feita com os colegiados territoriais (Ind_27).

8.8. Os elos da participação social no TIES-BA

Um conjunto de organizações da sociedade civil compõe o Codeter, pelos seus representantes, juntamente com os representantes do poder público. Os representantes de organizações e instituições nesses dois níveis dão voz a este conselho. Notadamente, uns são mais expressivos, por isso, pensar sobre o que faz com que uns membros participem mais do que outros, traz evidências de que a participação no Codeter está além de interesses nos benefícios da própria política pública e um pequeno grupo de interesse participa mais. Neste grupo, mais ativo, há elementos que os atraem e conduzem com mais frequência nas ações do TIES-BA. Estamos apontando como os elos de uma cadeia de participação presente no território, a saber: o Codeter, a identidade política, a capacidade associativa pela união, a comunicação, as organizações que implementam as políticas, os objetivos comuns, a experiência.

- **A gestão do Codeter: um elo institucional**

O primeiro elo identificado para fortalecimento da participação social no Território é o próprio Codeter, com relevância em alguns pontos e fraco em outros. No decorrer das entrevistas, aparece essa relação sob pontos de vista diferentes. Um ponto é a personalização do Codeter pela composição e a forma como é gerido. O Colegiado é um sujeito político reconhecido pelo estado, que deve "versar sem o fisiologismo e particularismo político que ocorre em processos de implementação de políticas públicas" (CAR-BA,2023)[83]. É a institucionalização da participação local, por isso, o papel de representação com isonomia é fundamental e, nesta perspectiva, o Colégio de dirigentes o conduz, com maior ou menor capacidade agregadora. A entrevistada (Ind_01) lembra a importância do coordenador no papel de direcionar a divisão de tarefas para ações no território, de modo a atuar com mais cobertura às necessidades levantadas. O entrevistado

[83] *Site* CAR-BA. Quem são os colegiados territoriais?. Disponível em http://www.car.ba.gov.br/sites/default/files/2018-12/QUEM%20SA%CC%83O%20OS%20COLEGIADOS%20TERRITORIAIS%20.pdf Acesso 31.03.2023

(Ind_11) critica a relação do Codeter com a gestão do Estado e Município, uma vez que as propostas da escuta nem sempre são atendidas, porque são diferentes do que um deputado ou prefeito pensa e busca junto ao governo. Se não tiverem comunicação com o Codeter e entender o processo, haverá sempre uma disputa entre os interesses do colegiado e os das prefeituras, o que, de certa forma, deixa o Codeter mais enfraquecido:

> *Então o CODETER, ele ficou uma coisa assim, supérflua, como acontecia. Fazia um planejamento, chegou 200 prioridades, o governador falou escolhe 40 que eu vou começar a executar as 40, mas nenhum prefeito nenhum, deputado entendia que tinha isso aí, ninguém conhecia isso (Ind_11).*

O segundo ponto observado neste elo é a liderança do Codeter. A coordenação, que é o Núcleo Diretivo, além de gerir as funções organizacionais, deve priorizar o propósito institucional respeitando o Regimento, mas necessita possuir habilidades como em quaisquer outras organizações, a exemplo da capacidade de agregar mais instituições da sociedade civil e poder público e estabelecer confiança com as comunidades urbanas e rurais. Para ilustrar a importância da liderança no Codeter, o entrevistado utilizou a metáfora do "ímã e os pregos":

> *Eu tomo um quilo de prego e coloco um ímã, aí atrai todos os pregos né. Você toma um prego e vem com um imã, especialmente desse de caixa de alto falante, ele chupa os pregos todos. O que quer dizer isso, tem uma atração e liderança no ímã. O CODETER nunca teve liderança para atrair outras comunidades, ele não conseguia trazer para dentr, as entidades de classe, o setor produtivo, ele queria uma classe inferiorizada, queria sem Terra, queria agricultura familiar, só que a agricultura familiar, também, mal interpretada, não é só assentado, agricultura familiar é pequeno produtor ele é agricultor familiar verdadeiro, não é só assentado, o projeto todo findava em função de assentado, todas as reuniões que a gente participava, que eu fui conselheiro nessa época, não tinha tempo para discutir assuntos maiores, era tanta formalidade para não levar a lugar nenhum (Ind_11).*

Na perspectiva de efetividade na composição do Núcleo Diretivo do Codeter, a ser considerado como outro ponto nesse elo da participação, é a garantia da diversidade, tanto na representação racial, étnica e de gênero, para melhor capacidade de compreensão de todo o território quanto às necessidades que essa diversidade demanda. O não atendimento desse ponto foi confirmado na pesquisa de campo, pela baixa participação no Núcleo Técnico e Comitês/Câmaras Temáticas. Somente 6% e 20%, respectivamente, dos entrevistados disseram se envolver nestas instâncias. E as entrevistas apontaram que a falta de funcionamento das Câmaras Temáticas é considerada negativa para o colegiado

e tudo isso impacta na operacionalização do Codeter e na maneira como é conduzido, cujo reflexo aparece na formação dessas instâncias, criadas para atuarem de forma mais segmentada e direta.

- **O elo da afinidade política**

Desde a implementação das políticas territoriais, a afinidade política compartilhada por atores ligados ao Partido dos Trabalhadores, que atuam no Codeter, se apresenta numa rede de articulações com fins de atender o projeto político específico do partido. Essa premissa é constatada por observação em reuniões no espaço do Colegiado nas quais a presença de representantes contrários ao apoio político de esquerda é menor e mais discreta. Isso foi corroborado por entrevistados (Ind_03; Ind_04; Ind_06; Ind_11; Ind_18), embora não houvesse nenhum questionamento direto aos participantes sobre a preferência partidária, manifestaram no diálogo que o envolvimento na política territorial é mais expressivo por pessoas que têm mesma afinidade política partidária. Infere-se, portanto, que embora a abordagem territorial tenha sido uma das propostas do projeto de governo Lula, em 2003, de ampliar a participação social no processo de políticas públicas, na prática, não conseguiu atrair a sociedade de forma mais ampla, já que, nas reuniões do Codeter, a presença é mais restrita ao rural e com maior presença de movimentos sociais, mais frequentemente os ligados ao Movimento Sem Terra, para tratar de ações nos assentamentos. Esse quadro decorreu mesmo no período de gestão da oposição (2016-2022) porque continuou apoiado pela rede do governo do estado da Bahia.

Conforme relatos de entrevistados, a afinidade política foi evidenciada como elo no processo de participação, de modo que há maior ou menor participação da sociedade civil e poder público no Codeter. Porém, esse elo é visto sob pontos divergentes, sendo tanto condutores positivos quanto negativos no processo, percebido conforme a integração do ator no território.

Na opinião da entrevistada (Ind_14), esse elo inibe a participação no Codeter, "*se você tem ali uma maioria, numa perspectiva mais à esquerda e a gente tem gestões municipais que estão no outro campo de política. É provável que esse esvaziamento seja por conta disso*". Em relação à presença de representantes do poder público municipal, das secretarias de agricultura, percebemos que estão poucas vezes presentes, como se pode confirmar nas listas de presença, embora todas as secretarias dos 13 municípios estejam homologadas no Codeter. "*Não sei se é uma estratégia para enfraquecer, não*

sei, mas de uma certa forma causa um processo de desagregação desse órgão aí. A composição lá é mais no campo da esquerda" (ind_14)

Numa opinião contrária, a entrevistada (Ind_16), que participa há 18 anos na implementação de políticas públicas pela prefeitura de um dos municípios do TIES-BA, entende que esta questão é tratada de forma diferente nos territórios e pela experiência diz que:

> *No nosso território, ele difere de outros territórios que eu já fui, por que eu já participei de outras reuniões. É um território acolhedor, a gente aceita as diferenças com mais tranquilidade. A gente é mais tolerante às diferenças. A gente diverge em alguns pontos, mas no geral a gente centra mais no desenvolvimento territorial e não pessoal. Então no que facilita, tem anuência política. A gente pode até divergir, mas aquilo que a gente quer que desenvolva, que favoreça os pequenos, que desenvolva as políticas, a gente sai do nosso eu e entra pro coletivo (Ind_16).*

Embora sua declaração seja favorável a uma neutralidade política na participação do Codeter TIES-BA e seu relato se refira à experiência e conhecimento sobre outros territórios, contado do tempo que começaram os debates de implantação da política territorial, a sua fala mostra que há possibilidade de interferência política. Isso é confirmado não de forma explícita e direta, mas outra entrevistada (Ind_17, 2022) deixa claro o controle político sobre a participação no Codeter. Ao descrever a experiência na coordenação de uma ação no território, percebeu a ausência de uma participante que era assídua nas reuniões e, ao procurá-la, constatou essa interferência, conforme declara:

> *Tem um município que eu posso lhe dizer, que eu já percebi, inclusive a pessoa que representa né, que participa, que é muito ativa e tudo (...) não veio. Por que você não veio? então ela disse assim: não porque o secretário disse que não achava importante a minha participação. Mas o que que acontece é que ele está ali, tem consciência disso, que é secretário de todos né, todos os partidos, das denominações e tal, mas a gente sabe que ele tem um viés lá que não é o mesmo de território (...) essa pessoa, ela não veio, não participou. (Ind_17)*

O apoio do poder público municipal é fundamental no fortalecimento do Codeter e deveria garantir condições de participação de representantes das secretarias, enviando representantes, de acordo com as pautas e temas tratados nas plenárias. Ao contrário disso, o que se vê é uma baixa participação das prefeituras nesse espaço, não somente dos representantes do desenvolvimento rural, justamente pela possibilidade de os prefeitos não reconhecerem potencial articulador no Colegiado para pleitear políticas públicas para os municípios. Esse é um dos argumentos que podem justificar ausência e falta de

interação nesse espaço e a falta de visão de como esse modelo de desenvolvimento funciona, como exposto pela entrevistada, que é técnica e do poder público, que acompanha o território desde o início da implementação da política:

> *Os governos das prefeituras dos municípios. Vi três governos de representação ideológica política diferentes. O João, Timoteo e Marcelo. O João veio, mas viu que não tinha força política nenhuma, não ficou. Timoteo, também não ficou e o Marcelo nem aqui veio. Na visão partidária deles, são diferentes, o que não atrapalhou, ajudou mais de ordem prática, de manutenção, ele não viu o território como um caminho de conseguir política (ind_02)*

É difícil desagregar da política territorial o soslaio partidário do Partido dos Trabalhadores, já que a sua base política estabeleceu adoção desse modelo para o desenvolvimento rural. Isso se confirma ao observar os diálogos no TIES-BA, tanto em reuniões quanto durante as entrevistas e por meio de grupo do aplicativo *WhatsApp* criado em 2014 para a comunicação entre os atores envolvidos, no qual a pesquisadora se integrou nesta época e acompanhando mais diretamente, com este objetivo, entre 2019 a 2023, verifica-se que são compartilhadas informações de toda natureza, não somente dos interesses e informes sobre a agenda do colegiado territorial, porém poucas informações de interesse sobre a política pública, alguns comunicados de ações no território e avisos sobre plenárias. No mais, publicidades de ações do governo do estado e, como em outros grupos, no período de campanha política para governo nacional, isso ficou mais evidente, conforme acirradas discussões ocorreram, favorecendo a percepção da divergência de opinião de somente por dois membros do grupo que manifestaram opiniões que divergem dos demais, confirmando que a participação no Codeter é reforçada pela afinidade política partidária. A discussão sobre isso foi pauta da plenária, presenciada pela pesquisadora e, conforme ata do dia 28/07/2022, que resultou na criação de outro grupo, com proposta de participarem somente membros que estivessem homologados no Codeter.

E não foi somente isso, o relato da entrevistada (ind_04) permite inferir que, na sua opinião, a questão partidária pode comprometer ou retaliar a participação ou acesso a benefícios da política pública.

> *tudo caminha para o lado da bendita política. A política, eu acho que o território não deveria envolver na política, deveria ser uma coisa neutra, igual a associação, a associação que quer ganhar, não deveria se meter em política (...) eu voto só no, por exemplo, você vota só no PT. Você está com sua cabeça só ali, no PT, eu não, pode ter pessoas de outro partido, que eu posso gostar, pode ter outra pessoa de outro lado, que eu possa gostar, pode ter outra pessoa*

> *de outro lado. Eu não sou partidária e o território também não, está ali, aquela brigaiada, que as tic tic que faz ali, está misturando as coisas, ali acaba, denigre a cara do território (ind_04)*

O desenvolvimento local, de um grupo ou uma atividade, para atender a comunidade, não pode estar associado ao partido ou à ideologia política, mas colocar o primeiro em detrimento do segundo. Ficou evidente que isso ocorre e foi um dos elementos que divergiu opiniões, a questão da afinidade política, indicada como positiva e negativa no Codeter. Para o entrevistado (Ind_11), "a ideologia, ela tem que ser uma liberdade do cidadão, não é porque eu tenho uma ideologia política diferente que eu tenho que ficar de fora do programa de governo, não é para quem tem ideologia política A ou B ou C. É para toda categoria" E é isso que rege o propósito de uma política pública, embora alguns suspeitem que tenha havido prejuízo na condução do Codeter em detrimento do campo político ali presente. "*Não foi a metodologia, o que falhou foi a liderança, porque o seguinte, foi como se fosse um braço do partido político com ideologia, se você tivesse uma ideia diferente você não era ouvido lá*" (Ind_11). Assim como exposto pela entrevistada (Ind_02) "*A liderança é muito mais valorizada do que o território. Qual é a representatividade que tem? Não tem! é pessoal. "O coordenador*[84] *está conseguindo alguma coisa politicamente"* (Ind_02). As falas mostram que alguns participantes não julgam que o projeto esteja errado, mas analisam negativamente a forma de condução da liderança. Pela fala do entrevistado (Ind_11), se referindo à gestão de outro período *"qualquer assunto que alguém desse uma informação que não fosse a favor do regime que ele defendia, não era projeto do Codeter, então ele sacrificou, estrangulou o Codeter e de todas as reuniões*" (Ind_11). Uma das entrevistadas (Ind_04) contou que, ao participar da concorrência de um projeto considerou que não houve transparência na seleção em que concorreu. Ela entende que perdeu porque *"chega numa etapa, vão puxar pro lado da sardinha, infelizmente, minha irmã, infelizmente, é assim*" (Ind_04).

Esses entrevistados expressaram a disputa de poder no interior do Codeter, mesmo que seja reconhecido como lugar de oportunidades, debates e ausência de outro espaço com essa característica. O desabafo da entrevistada (Ind_13) mostra que o sujeito deve se comprometer com suas atividades, mas as expectativas de resultados da política precisam ser atendidas "*Eu diria que tem que cuidar da obrigação nossa, que nós precisamos, tem*

[84] Refere-se ao coordenador da gestão 2021-2023

que gritar pra eles isso. Ter força de coragem que nós queremos. Nós não podemos viver essa vida que nós vivemos não. Promete, promete e não faz nada" (Ind_13).

Outra opinião critica a militância motivada pela expectativa sobre política territorial, ao mesmo tempo em que demonstra insatisfação originada pela interferência ou favoritismo e benefícios em detrimento disso, que pode prejudicar a implementação de outras políticas e programas no território, conforme exposto:

> *O que eu vejo da política territorial é que até hoje, não saiu dessa "cachaça" ainda, né. Fico vendo isso, como é que vai defender uma coisa que ele está sendo prejudicado, pra defender uma bandeira, eu estou vendo defender uma bandeira (Ind_06)*

De outra forma, evidência contrária sinaliza possível intervenção política ou controle vertical, conforme o perfil da liderança que estiver na coordenação do Codeter.

> *Tinha colega que já foi candidato a vice-governador e não tinha essa visão, apesar de ser partidário, nunca deixou de cobrar coisa que o governo deixou de fazer. E agora estou vendo o povo defender só o umbigo, estou sentindo que estão perdendo a identidade de lutar pelo todo. É uma preocupação que eu tendo, que o território está defendendo uma política partidária, bandeira. Amanhã se trocar de bandeira poderão ser prejudicados (Ind_06)*

À medida que o Codeter muda de coordenação, a gestão tem autonomia para implantar as ações que considerar mais relevantes e o Colegiado não perde sua essência por isso se mantiver o objetivo da territorialidade na busca por política pública. Conforme o entrevistado (ind_06), que acompanhou a constituição do TIES, percebe-se que as pessoas entendem que, ao trazer benefícios para um município, o outro será contemplado também. No entanto, relata a mudança de comportamento dos membros, com relação ao exercício da sua função de controle social no processo de política pública: "*parece que o pessoal tem medo de cobrar. Eu sinto isso, por isso fico provocando pra chamar a atenção. Não tenho compromisso com bandeira não (...)". C*aso mude de liderança no governo, pensa que "*vai deixar de ser política, em defesa de bandeira e passará a reivindicar política territorial abrindo a visão, porque quando o território começou era outro partido e, nos 16 anos no Colegiado, parece que ficaram com medo de reivindicar a política territorial*" (Ind_06).

Essas opiniões expostas são contrárias às de parte dos entrevistados que vê benefícios e concorda que a afinidade política une as pessoas em torno do Colegiado, porque acreditam no projeto de desenvolvimento pela política pública territorial. Mesmo

que hajam divergências na gestão do Conselho, esses estão conectados pelo viés político-partidário do Partido dos Trabalhadores, embora se desejasse boa convivência com quem não tem a mesma preferência.

A dedicação e a militância em defesa da efetividade da política territorial se constroem entre atores que participaram da idealização dessa política no território e mediaram as primeiras ações para sua implementação. Historicamente, são pessoas que já atuavam nos movimentos sociais, sindicatos e ações organizativas no território. Por isso, congregam a favor de uma política mais direcionada aos movimentos sociais, povos e comunidades tradicionais, indígenas e agricultores familiares. Os entrevistados (Ind_10, Ind_12 e In_27) são os que declararam mais diretamente sobre isso, ao confirmarem que a identidade política é uma característica do território e necessária para o desenvolvimento da educação cidadã. A primeira fase de articulação para formação do território contou com apoio da FETRAF[85] COTRESUL, período que teve participação da sociedade civil organizada e não havia participação do setor privado. Conforme o entrevistado, "*chegou um momento em que houve uma esfriada nas articulações, em 2007 reanimamos, aí a gente foi pra cima"* (Ind_10)

Pelo exposto, observa-se que há um entrelaçamento entre a condução da política territorial e a política partidária como resultado da afirmação de um projeto político nacional de formação da sociedade. O entrevistado (Ind_27) descreve o resultado como um "*empoderamento social, que é o conhecimento da sociedade dos projetos que desenvolve a sociedade e o exercício da democracia. Isso vem sendo a partir de 2003 executado na Bahia, não é à toa que nós temos os grandes resultados eleitorais, principalmente eleitorais e políticos*". A forma de conduzir a política territorial na Bahia tem sido efetiva, na sua percepção, para fortalecimento político do governo no estado. Estudos consultados sobre os territórios na Bahia apontam para uma efetividade da política territorial na articulação social, mas pouco efetiva na tomada de decisões e execução de projetos para o desenvolvimento rural.

De alguma maneira, essa forma de conduzir a política criou expectativas na sociedade de modo que, mesmo não tendo resultados mensurados quantitativamente, os resultados qualitativos, quais sejam, principalmente a oportunidade de escuta, mesmo que não sejam atendidos, parece ser suficiente.

[85] Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar do estado da Bahia (FETRAF-BAHIA/CUT)

- **Capacidade associativa: elo criado pela união comunitária**

A união é citada como forma de alcançar organização nas comunidades rurais por meio de associações. Este é um elo que precisa ser reforçado no território, tendo em vista a existência de "comunidades que ainda não estão organizadas em associações". É a forma organizativa primária em comunidades rurais que media os problemas locais junto ao Codeter e a outros órgãos, como secretarias municipais e outros conselhos gestores. Ou seja, seria uma maneira de participar de outros espaços para acessar projetos, não somente na política territorial, mas também em outros programas pois, "pra buscar projetos, ela precisa estar organizada" (Ind_04).

O Colegiado Territorial tem o papel de representar a diversidade de sujeitos do território, tornando-o complexo na condução e defesa de interesses, pois são diversos pequenos grupos, de origens distintas, a saber, agricultores familiares, movimentos sociais, indígenas e quilombolas, entre outros, que formam esse conjunto mais amplo, constituindo um grande grupo. À vista disso, a lógica da ação coletiva defendida por Mancur Olson (1974), no que se refere a grupos grandes, conclui que o "custo da ação coletiva é grande porque a contribuição individual é infinitesimal", de modo que considera que o "benefício coletivo não será provido a menos que haja coerção ou alguma indução externa que leve os membros do grande grupo a agirem em prol de seus interesses comuns". A partir dessa interpretação, quando se considera que, para a participação no Codeter, é requisito que o sujeito comum seja efetivamente vinculado a uma organização da sociedade civil ou poder público, nessa ordem, por si, isso é uma restrição/coação, já que, caso não atenda este requisito, não participa. E, sendo assim, ficaria excluído dos benefícios, embora ainda se beneficie das políticas angariadas pelo Codeter que, provavelmente, o induz a não participar.

A forma de organização social em associações ou outro tipo de instituição conscientiza e capacita o cidadão a participar do Codeter e, consequentemente, dos programas da política territorial. Portanto, pode-se considerar que se trata de um mecanismo tanto de coerção (o arcabouço institucional) quanto de indução externa para dotar as associações de suas capacidades para participarem da gestão das políticas públicas e terem acesso aos respectivos benefícios por meio do Codeter.

Conforme já apontado nesta tese, não se identifica capacidade e condições estruturais do Codeter em intervir no processo de capacitação, constituição e formalização

de organizações associativas nas comunidades rurais, dadas suas limitações de recursos humanos e técnicos para essa orientação. Esse é um dos pontos que deveria ser tratado em pautas de reuniões, conforme identificado como demanda nas respostas dos questionários aplicados e o entrevistado (Ind_10), que representa esse grupo, ao argumentar que "*um elo muito forte, importante, que cada comunidade tenha, é a parte de participação, união, pois, por exemplo, não adianta você ter uma entidade organizada no papel, mas não tem participação; é mais fácil você ter uma comunidade que tem participação e você organizar ela no papel*".

O exemplo dessa visão se estende ao Codeter, no caso da sua própria formalização, com a criação do Cadastro de Pessoa Jurídica – CNPJ, que conferiu legalidade ao Colegiado, mas não a capacidade de se equipar para se valer de intervenção no Território. Foi um aspecto discutido e aprovado em plenária, que se efetivou, gerando expectativa de mudança de atuação, de modo que pudesse gerir recursos e concorrer a projetos. Assim como ocorre nas associações rurais, *"você consegue organizar, você pode chegar lá através das políticas de assistência técnica, um técnico pode sentar organizar e mostrar para eles como faz a parte burocrática*", no entanto, o capital construído nas relações internas da comunidade é mais complexo porque há necessidade de visão global da comunidade e, para além disso*, "participação e união da comunidade"* é que viabiliza a continuidade, quando formalizada.

Portanto, é importante a formalização, mas, para que uma organização social funcione, é mais transformador e promotor de resultados na consecução de objetivos o engajamento dos sujeitos e crença na capacidade de realização pela união comunitária, como relatado pelo entrevistado (Ind_08):

> *porque o principal é a participação e união, porque não adianta chegar lá em uma comunidade que é toda dispersa, que não tem participação, não tem união, para você até corrigir isso aí para as pessoas terem isso. Eu acho que o principal elo é isso, você conquistar a participação e união das comunidades (Ind_08)*

- **A comunicação[86]: elo convergente da participação social no Codeter**

[86] De acordo com Costa Filho (2020), para se conquistar a "cidadania comunicativa", é imprescindível haver participação social. Assim, a cidadania comunicativa exige a qualificação dos sujeitos para a produção e gestão comunicativa, aprendizado que favorece que as pessoas envolvidas no processo adotem posturas orientadas por demandas mais amplas, possibilitando, dessa forma, a representação de si próprio, de suas ideias e opiniões nos espaços públicos.

Pode-se dizer que a comunicação é vista, na proposta da metodologia de gestão territorial, como "coparticipação dos sujeitos no ato de pensar" (FREIRE, 1982). Ela favorece o processo de organização social quando permite construir coletivamente e compartilhar ideias e pensamentos numa comunidade. A forma como é realizada favorece ou impede a participação social. No Codeter, a comunicação é responsável pela conexão entre os indivíduos e depende da forma como são convidados ainda na etapa de mobilização, que vai favorecer ou não o número de participantes nas reuniões, por exemplo, nos últimos anos (de 2016 até 2023), a comunicação do Codeter passou a ser feita basicamente pelo grupo de *WhatsApp*.

O acesso a ferramentas que facilitem a comunicação é um desafio, pois há pouca estrutura e acesso, principalmente no meio rural, onde está o público que mais se relaciona com o Codeter. O *WhatsApp* tem sido o principal canal de comunicação, conforme citado nas entrevistas e, de acordo com os questionários, é o meio que mais divulga o território. O canal de comunicação do Codeter mais utilizado tem sido o grupo de *WhatsApp* "Colegiado Territorial", criado em 18 de novembro de 2015 pelo secretário executivo da APES – Associação de Municípios do Extremo Sul da Bahia, atualmente [2023], composto por 130 (cento e trinta) participantes. O grupo foi criado com a finalidade de diálogo, troca de informações e discussões sobre as ações do TIES-BA. Participam do grupo pessoas do TIES-BA, representantes de instituições como Banco do Nordeste, SEBRAE, as instituições de ensino UFSB, UNEB, FASB, IF Baiano, representantes do estado, associações rurais, sindicatos, entre outros. Especialmente no período da pandemia, houve uma intensificação no uso desse aplicativo, assim como de outros instrumentos que permitiram realizar reuniões virtuais, de modo que o Colegiado manteve o público conectado e participativo nos debates.

- **As organizações locais**

A convergência de organizações responsáveis pela implementação das políticas de desenvolvimento da região, que são as ONGs, os sindicatos rurais, as associações de classe, o Ministério Público, formam um nó na cadeia de participação e aproveitam a força gerada pelos elos que fortalecem essa participação. No Codeter do TIES-BA, têm atuado na mediação dos conflitos no território, principalmente em relação aos impactos gerados pelas empresas de celulose, geralmente citados pelos entrevistados como

situações em que o Codeter não consegue intervir. Algumas instituições como o MST, Sindicato dos Trabalhadores Rurais, a FETRAF, COTRESUL e Associação de Quilombolas do Extremo Sul, por meio de seus representantes, com atuação direta de instituições de ensino locais, envolvendo pesquisadores, mais diretamente a UNEB, UFSB e IF Baiano, tornam-se âncoras no processo de apoio, por meio da realização de eventos como oportunidades de discussões e debates relacionados às temáticas de problemas sociais e ambientais no território. As manifestações já ocorreram de formas diversas, na cidade ou diretamente no campo, contando com a população rural, técnicos e outros envolvidos, ouvindo denúncias, críticas, reivindicações e propostas de soluções em relação aos conflitos, principalmente os que envolvem empresas de celulose que atuam no território.

Dentre os instrumentos de participação social envolvendo esses atores, foram realizadas, últimos anos (2021 a 2022): 1. Audiência Pública, em 2021, resultando em ações imediatas a favor da população quilombola, resultando na I Carta Pública Quilombola[87], apresentada aos órgãos públicos das três esferas governamentais e privados, MPF - Ministério Público Federal, DPU - Defensoria Pública da União e Câmaras Legislativas, construída no IX Encontro de Quilombolas do Extremo Sul da Bahia em 2021, que teve repercussão internacional, reafirmando a luta quilombola das oito comunidades no território. 2. I Jornada de Desenvolvimento Territorial do Extremo Sul da Bahia, em 2022[88], organizado pelo Centro de Formação em Desenvolvimento Territorial da UFSB, que envolveu a comunidade acadêmica no debate sobre os problemas e as oportunidades territoriais. São ações que contemplam outros meios de participação institucional no processo de desenvolvimento do território, ampliando o elo entre esses sujeitos e o Codeter.

Mediante os contextos expostos, os elementos tratados nessa etapa, elos da participação social, devem ser considerados quando se pensar ações para a consolidação do Codeter no território.

[87] Link: https://www.mpf.mp.br/ba/sala-de-imprensa/docs/AP_CartapblicadascomunidadesquilombolasnoextremosuldaBahia.pdf/view
[88] I Jornada de Desenvolvimento Territorial do Extremo Sul da Bahia. Link: https://sig.ufsb.edu.br/evento/JDTESBDSPDSSAEC2022/principal/view

9. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A perspectiva da democracia participativa e representativa em políticas públicas de desenvolvimento territorial foi compreendida nesta tese, com base na bibliografia explorada, nas vivências obtidas no território por meio de ações junto ao Codeter, a partir das quais construímos as interpretações que nos levaram às conclusões sobre a atuação dos sujeitos da sociedade civil e poder público na arquitetura institucional que envolve esse processo.

Nosso objetivo foi contemplado por uma amostra representativa dos diversos sujeitos envolvidos no Codeter, o que possibilitou obter informações e presenciar interações e aspectos da participação nos espaços de escuta, verificar a operacionalidade de conceitos estudados e compreender as relações no território, além de poder ter visto in loco o modo de viver e atividades produtivas dos agricultores familiares, que compõem o maior grupo envolvido no Codeter. Assim, a resposta ao questionamento que originou esta pesquisa foi embasada não somente na revisão de literatura, mas nas relações dos sujeitos que participam do território e no papel que exercem nesse processo. Acrescenta-se que o problema de pesquisa foi bem respondido com base nos autores consultados e a relação que se conseguiu fazer entre a teoria e a realidade encontrada em campo. Além disso, a metodologia adotada foi adequada para compreender o universo de significados que foi também complementado pela pesquisa de campo, que permitiu as observações, os diálogos, a participação direta em partes do processo de participação no Codeter e nas comunidades rurais, e posterior releitura dos conteúdos pelos métodos de análises escolhidos (de conteúdo e temática), que permitiram ter a dimensão e complexidade do ambiente envolvido na pesquisa.

Dos fatores e condições que facilitaram a participação nos fóruns de decisões do Codeter, podemos dizer que é possível indicar desde questões que envolvem o coletivo quanto o individual. De maneira geral, confirma-se a hipótese de que há muitas dificuldades de participação no Codeter em virtude de problemas de desigualdade, falta de acesso, da própria arquitetura de participação institucionalizada da política de desenvolvimento territorial e da relação rural/urbano, que ainda não está bem estabelecida, uma vez que a política incorpora basicamente o público rural e não conseguiu atrair mais pessoas que seriam importantes atuar no processo. Do poder público, os representantes das secretarias de agricultura de alguns municípios costumam

participar (Itanhém, Itamaraju, Alcobaça, alguns registros de Mucuri e Prado), mas outras, como por exemplo, infraestrutura, educação, saúde, segurança pública, que seriam importantes nos debates sobre necessidades básicas do território, não costumam participar. Da sociedade civil ainda faltam representantes de organizações e coletivos, tanto rurais quanto urbanos. Por exemplo, mais participação da juventude e setor produtivo, entre outros.

Logo, concluímos que o Codeter ainda não se consolidou como indutor da política de desenvolvimento territorial, de modo que conseguisse articular os dois espaços com suas particularidades, não mantendo relação com instituições representativas do urbano, como Sindicato do Comércio, Câmara de Dirigentes Lojistas, Associação Comercial e Empresarial, que estão nas imbricações rural urbano e são importantes no processo de articulação do pós porteira do agricultor familiar, que é o processo de logística e comercialização, de modo a contribuir com a inserção dos seus produtos no mercado consumidor para além das feiras livres.

O modelo de desenvolvimento territorial foi pensado para o Brasil desde 1996 e um dos resultados foi a implantação do PRONAF, com o objetivo de "buscar a participação dos agricultores familiares e de seus representantes nas decisões e iniciativas do Programa" (SABOURIN, 2016). Este é o único programa que já passou por vários governos desde sua implantação e se consolidou com o tempo, tendo completado mais de 25 anos. Em 2003, houve modificação do PRONAF, com a desvinculação do grupo Infra Estrutura e criação do PROINF, com autonomia específica para o segmento de infraestrutura e serviços, somado aos outros programas vinculados às Políticas Territoriais, pensados como "uma nova etapa de políticas no país, direcionadas às formas de intervenção do Estado e às políticas públicas com o enfoque na sustentabilidade, enfoque local e territorial das atividades rurais não-agrícolas, das interrelações rural-urbano, entre outras" (SCHINEIDER, 2004)

No entanto, o PROINF não teve o efeito esperado, pois poucos investimentos conseguiram ser consolidados no território, de modo a atender especificamente necessidades dos agricultores familiares. Esse é um dos exemplos para justificar a necessidade de adotar políticas públicas que se consolidem em longo prazo e não sejam interrompidas a fim de atender projetos de governos, como ocorreu com o PRONAT e o PTC que, logo na transição de um projeto de governo diferente, foram extintos, juntamente com toda a estrutura criada para atendimento da política, como ocorreu com

o MDA. Isso é sentido pelos beneficiários das políticas e dos serviços, que são os mais prejudicados.

A esse respeito, para a gestão das políticas de desenvolvimento rural, as fragilidades se mostram no processo básico de organização social de apoio a esses programas, que são os Conselhos Municipais – CMDRS, ativos somente em quatro municípios; quanto ao processo de formação de associações, ainda é necessário consolidar-se nas comunidades rurais, como constatado em falas de entrevistados. Nesse quesito seria necessário um estudo com levantamento da situação das associações rurais no território junto aos cartórios, para verificar as pendências para regularização e in loco, verificar a necessidade de capacitação dos sujeitos para conduzir essas organizações no processo de gestão social, que são tão importantes para participação e acesso a políticas públicas, assim como para o fortalecimento dos conselhos municipais e do Codeter.

Isso é um dos motivos que impactam na participação geral, pois é por meio das associações que os atores se conectam e participam dos processos de decisões para políticas de inclusão produtiva no território. Então, as associações rurais compreendem o primeiro nível de organização institucionalizada das comunidades rurais, como pode ser visto no desenho institucional do TIES-BA (figura 10), por isso, precisam ser fortalecidas.

O Codeter funciona como institucionalidade base na abordagem territorial, materializando a participação social, é onde se discute, propõe e delibera sobre a gestão e controle de políticas públicas. É o espaço onde se reúnem representantes dos poderes públicos estadual, municipal e sociedade civil organizada, oriundos dos 13 municípios, formando a "multiatorialidade" que o compõe. Este é, portanto, o condicionamento do Colegiado para que atenda aos anseios do Território. Nesse ensejo, deparamo-nos com elementos que tanto o tornam mais capaz de atender seus objetivos, que são as "forças" reconhecidas pelos seus sujeitos, quanto aqueles que diminuem sua capacidade de atuar no projeto proposto, suas "fraquezas".

Sobre isso, vale reiterar o que mais fortalece o Codeter, que é a capacidade de dar voz à sociedade, pois se trata de um espaço que consegue agregar a diversidade de sujeitos, onde se tem a oportunidade de se organizarem, ter representatividade e apresentar resistência aos conflitos que surgem no território, ou seja, nele, é possível realizar a escuta de um coletivo que não conseguiria expor suas necessidades individualmente. No entanto, as fraquezas indicadas não distanciam das dificuldades que são comuns em outros territórios, como a falta de recursos para possibilitar deslocamento

e permanência nos dias de reuniões, problema que se originaram desde o início da implementação da política e permanece, com a falta de orçamento para isso. As despesas de deslocamento e alimentação são itens básicos, tendo em vista que se define uma cidade sede para reuniões e todos os outros municípios convergem para o local. Embora as reuniões tenham evoluído para alguns encontros virtuais, permitindo participação mais ampla, esse continua sendo um problema para a garantia da participação de um público maior.

O poder público dos municípios que compõem o território também não assumiu esse papel, deixando a cargo somente do estado. Poucos participantes se locomovem em carros oficiais das prefeituras e muitos fazem a viagem por conta própria ou compartilham caronas. Enquanto isso, o Estado também não assume as despesas e os encontros seguem com a presença de quem pode, mas não de todos os que gostariam de participar.

O Território de Identidade Extremo Sul mostra-se diverso nas suas condições histórias, demográficas, sociais e econômicas, com atores que apresentam características culturais múltiplas, definidas por questões endógenas e exógenas ao território natural, de maneira que interfere na própria identidade do TIES-BA. Historicamente, carrega memórias da presença dos povos indígenas que já habitavam o território quando os colonizadores chegaram e continuam resistindo na luta pela permanência da sua cultura pataxó em poucos filetes de mata atlântica, que ainda lhes resta conservar. Esse assunto precisa ser considerado no Codeter de forma mais sistemática e planejada, pois a temática indígena não apareceu nas pautas analisadas.

Os remanescentes quilombolas continuam na luta por reconhecimento e garantia das suas terras, que estão circuladas pelo eucalipto, cada vez mais predominante no território. As famílias mantêm as tradições por meio de danças, rezas e algumas cantigas que ainda conservam e são compartilhadas em encontros realizados no Extremo Sul e nas próprias comunidades ou em festas populares. Conforme registro no diálogo com representantes, estes não encontram no Codeter a articulação necessária para solucionar conflitos entre esses povos, as empresas que operam no entorno das comunidades e a falta do poder público em serviços de saúde e transporte para atendê-los. Assim como os povos indígenas, os quilombolas, assentados, pescadores e agricultores familiares, precisam de atenção específica do Codeter, num novo desenho, que possam pensar estratégias para dirimir incertezas que assolam sua existência e sua permanência no território.

No contexto produtivo do TIES, a projeção e reconhecimento para atrair investimentos para geração de emprego e renda ficam na expectativa de uma das cidades que mais cresce na Bahia, Teixeira de Freitas, que conta com comércio ativo e já se destaca também no território como cidade universitária, recebendo jovens de várias regiões que se agregam ao grupo dos "primeiros filhos" da terra, iniciando um novo ciclo que certamente vai causar transformações demográficas a médio e longo prazo no território. Já os municípios banhados pela costa atlântica têm potencial turístico que ainda permite ser contemplado com investimentos, a exemplo do Prado, que é o mais citado nesse segmento. No entanto, percebe-se que o Codeter também não tem abordado de forma sistematizada essa temática nas reuniões analisadas, sendo necessário e urgente pensar em parcerias com as organizações locais para atuar melhor no Plano Diretor de Turismo, que é um segmento forte no território. Ainda nesse tema, seriam válidos e importantes estudos que indicassem modelos de turismo sustentável rural e de sol e praia para o TIES-BA.

Acrescenta-se que, no caminho da produção agrícola, tem havido a valorização da agricultura orgânica, promissora no território, provida pelos assentamentos e agricultores familiares, fonte de geração de emprego e renda, com importante potencial para participação na economia do território. Portanto, há urgência na implementação de novas políticas para fomento desse segmento, tendo em vista indicadores de redução do número de famílias no campo (êxodo rural). Por isso, estudos que acompanhem essa movimentação são fundamentais para respaldarem políticas públicas, assistência técnica e extensão rural e ações para fixarem famílias no campo. Acrescenta-se que a atenção já direcionada para grandes produções agrícolas e pecuárias no território é importante, sempre foi ativa, mas precisa ser discutida também no Codeter, por meio de diálogos entre representantes dessa categoria com os dos agricultores familiares porque, embora sejam de grupos diferentes, há muito a ser tratado no espaço de diálogo e solução de conflitos.

A participação social no território estudado está diretamente ligada ao seu contexto de desenvolvimento histórico, social e econômico. Todos os sujeitos marginalizados nas diversas comunidades precisam de apoio para fortalecimento de seus grupos sociais, formação e capacitação para consolidar as associações rurais, instrumentos essenciais para o fortalecimento produtivo, de transformação da produção primária e gerenciamento das etapas de comercialização. São também o instrumento

básico para a participação em outras instâncias coletivas, por agregarem força para representação, escuta e fortalecimento do próprio processo de participação social.

Tanto nos indicadores dos questionários aplicados quanto as entrevistas mostraram que a participação no Codeter permite tanto desenvolvimento político, quanto desenvolvimento pessoal. O primeiro, relativo à capacidade de compreensão das dinâmicas do território, entendimento sobre políticas públicas e apropriação da gestão social e no desenvolvimento pessoal, a capacidade de respeitar regras coletivas, relação interpessoal, lidar com conflitos e intercâmbios, trocas de experiências e conhecimentos além da capacidade de expressão em público, que são pontos relevantes a se considerar no processo de formação cidadã pela participação social.

Por outro lado, dos Conselhos Territoriais que gerenciam as políticas públicas e participação dos cidadãos, o Codeter do TIES-BA ainda não se emancipou como instância autônoma no sentido de ter capilaridade e reconhecimento no território. Os resultados da pesquisa mostram que o Codeter apresenta boa capacidade de definição das responsabilidades de mobilização, mas baixa capacidade de encaminhar a resolução de problemas, definir regras de repasse de informações e lidar ou resolver conflitos, acompanhar e avaliar as ações desenvolvidas.

É um colegiado de participação de um pequeno grupo, relativamente munido pela presença dos mesmos membros desde sua formação, com necessidade de renovação e/ou ampliação do quadro de liderança. Para isso, é preciso investir na juventude, apresentando-se como atrativo no campo ou como perspectiva de formação, resolução de problemas e deliberação de políticas, para agregar novos participantes. De outra forma, pelo poder de intervenção de fato em políticas públicas, que não seja somente depósito dos anseios locais, expostos por meio da escuta em plenárias que não resultam em ações efetivas de transformação do território.

A pobreza crescente na Bahia, com números superiores à média do País, não se justifica por não ter ações oriundas de políticas construídas com base nos quase 20 anos de escuta para os cinco PPAs já implementados (2004-2007; 2008-2011; 2012-2015; 2016-2019; 2020-2023 e em andamento 2024-2027). Está havendo aí alguma interferência que precisa ser sanada para que as políticas públicas, no que compete ao estado, sejam direcionadas com recursos às carências básicas de infraestrutura, saúde e educação e meio ambiente, que estão nos eixos prioritários. Isso suprido, espera-se que o território seja preenchido por autoestima e coragem para aproveitar outros recursos de

políticas para desenvolvimento rural, que sejam empreendidos nas pequenas propriedades, com resultados efetivos no bem-estar das famílias. As expectativas ali depositadas não podem servir somente para aumentar a esperança no processo, mas para trazer mudança concreta de realidade.

Todo esse tempo teria sido suficiente para a capacitação de sujeitos do Extremo Sul no processo de participação social, se "colocada como exercício de efetivar a democracia" (PATEMAN, 1990), pois a experiência de participação nas etapas de construção e acompanhamento dos PPAs já foi contemplada nesse exercício. Ao contrário disso, se não houver resultado dessa participação em processo, o ceticismo em relação à intervenção da sociedade na gestão pública se alimentará da ausência do estado em responder as demandas apresentadas nas escutas. E, se o estado não validar as demandas postas, a sociedade deixa de ser ativa e participativa no processo, passando a ser omissa e ausente. Assim, no TIES, percebemos grupos ativos e participativos, mas também aqueles que participam, mas não acreditam, e ainda os que nem comparecem.

Todas essas constatações podem gerar estudos e pesquisas que explorem outros resultados dessa política. Cada novo ciclo iniciam fortes promessas e nesse, especialmente com a retomada do governo federal por Lula (2023) e Jerônimo na Bahia (2023), slogan que correu nas campanhas, as expectativas de participação social nos processos de gestão abrem novamente um canal de proximidade entre a sociedade e gestores públicos. A melhor governança está no "protagonismo da sociedade" (LAVALLE, 2020), ela se fortalece por meio da "confiança" (PATEMAN,1990), nisso, todas as frentes estão apostando no novo rumo da política brasileira, com respaldo na participação social.

Mais ainda nesse novo cenário, que reacende as expectativas de continuidade desse modelo. Quais novas mudanças serão implementadas que contornem as dificuldades encontradas e promovam mudanças mais sólidas, principalmente no comportamento dos sujeitos que deveriam estar envolvidos na política, mas não estão? Isso é outra busca para futuras pesquisas. Porque, a partir de todos os pontos analisados, confirma-se que a política territorial é uma estratégia de desenvolvimento com capacidade evidente de ajudar a encontrar soluções para a redução de desigualdades, fomentar o respeito à diversidade e, por meio da participação social efetiva, alimentar o sentimento de solidariedade e justiça social entre os atores do território.

Participação social em gestão pública no processo de democracia política é um debate no amplo e complexo repertório envolve a temática. O estudo da participação no Codeter para gestão de políticas de desenvolvimento territorial no Extremo Sul da Bahia mostrou que o TIES, como unidade de planejamento e implementação de políticas públicas, ainda é frágil. As etapas de execução e controle dessas políticas não são acompanhadas pela equipe de suporte, por problemas que não se resolvem, como a assistência técnica e a extensão rural, incipientes ainda para atender o número de agricultores familiares no território.

Os números levantados para o quantitativo de projetos e o montante de recursos investidos no TIES, apontam para a capacidade limitada do Codeter nesse segmento, mas há sempre expectativa com relação aos resultados esperados nas propostas direcionadas ao estado, por isso, corroboramos comentário recente de um técnico do estado que diz: "os territórios resistem, sustentados por militantes, algumas poucas políticas públicas e por sua existência útil, para operar o PPA e para o campo das disputas eleitorais" (ROCHA, 2023). O Codeter precisa sair do campo político para o campo da ação junto aos agricultores familiares.

Ademais, este trabalho é capaz de situar o leitor com interesse na temática, para compreender como ocorre a participação social no processo de articulação, elaboração e implementação de políticas públicas no modelo territorial, caso deseje dar encaminhamento a novas pesquisas que serão necessárias para acompanhar os resultados, tanto no TIES-BA quanto em outros territórios, com novas perspectivas e olhares.

10. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, Ricardo. Conselhos além dos limites. Estud. av., São Paulo , v. 15, n. 43, p. 121-140, Dec. 2001 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142001000300011&lng=en&nrm=iso>. access on 15 Jun. 2020. https://doi.org/10.1590/S0103-40142001000300011.

ALMEIDA, Débora Rezende. Dilemas e virtudes da institucionalização da participação. In Experiência de Participação Institucionalizada / Eduardo Moreira da Silva, Leonardo Soares Barros (orgs.); Valeria Rezende de Oliveira ... [et al.].-Belo Horizonte: UFMG / FAFICH, 2013. 162p. http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/livro%20experincias%20de%20participacao%20institucionalizada.pdf. 05/08/2019

ALVES, Branca Moreira; PITANGUY, Jaqueline. O que é feminismo. 11ª. ed. São Paulo: Brasiliense. 2017

AQUINO, Joacir Rufino; GAZOLLA, Marcio e SCHNEIDER, Sergio. Dualismo no Campo e Desigualdades Internas na Agricultura Familiar Brasileira. Rev. RESR, Piracicaba-SP, Vol. 56, Nº 01, p. 123-142, Jan./Mar. 2018 – disponível em .... acesso 14/04/2021.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. Opin. Publica, Campinas , v. 14, n. 1, p. 43-64, jun. 2008 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762008000100002&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 29 nov. 2020. http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762008000100002.

AZEVEDO, Aldemir Inácio de et al. A política de desenvolvimento territorial na Costa do ´ Descobrimento: um olhar a partir da experiência do NEDET. Revista Pindorama, [S.l.], v. 7, n. 07, p. 6, fev. 2018. ISSN 2179-2984. Disponível em: <https://publicacoes.ifba.edu.br/index.php/Pindorama/article/view/425>. Acesso em: 05 dez. 2019.

_____. Processo de constituição dos territórios de identidade do estado da Bahia. Política territorial do estado da Bahia. SEPLAN – Secretaria de Planejamento do estado da Bahia - http://www.seplan.ba.gov.br/arquivos/File/politica-territorial/PUBLICACOES_TERRITORIAIS/Historico_da_Politica_Territorial_da_Bahia.pdf acesso 23/20/2019

_____ SECRETARIA DO PLANEJAMENTO. Sistema Estadual de Planejamento e Gestão Estratégica – Manual do Processo Elaborar Plano Plurianual - PPA 2020 - 2023 Versão 1.0-2019 Salvador (BA). Seplan/SPE, 2019. Sisponível: http://www.ppaparticipativo.ba.gov.br/anexos/Manual_Elaboracao_PPA_2020-2023.pdf Acesso 23/10/2020

BAHIA/SEPLAN. Secretaria de Planejamento. 2017 http://www.seplan.ba.gov.br/modules/conteudo/ conteudo.php?conteudo=17 acesso em 10/08/2018

_____Plano territorial de desenvolvimento sustentável e solidário do extremo sul Bahia – 2016. http://www.seplan.ba.gov.br/arquivos/File/politica-territorial/PUBLICACOES_TERRITORIAIS/Planos-Territoriais-de-Desenvolvimento-Sustentavel-PTDS/PTDS_Territorio_Extremo_Sul.pdf

BAHIA. SEI - Superintendência de Estudos econômicos e sociais da Bahia. Indicadores territoriais. Território de Identidade Extremo Sul. 2019. Disponível: http://www.sei.ba.gov.br/images/informacoes_por/territorio/indicadores/pdf/extremosul.pdf Acesso: 12/08/2020

BANDEIRA, L. M. & OLIVEIRA, E. M. de. Trajetória da produção acadêmica sobre as relações de gênero nas ciências sociais. GT 11 in A transversalidade do gênero nas ciências sociais. XIX Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu, Outubro de 1990

BAPTISTA Leonardo. O conceito de cultura política: das origens na ciência política norte-americana à historiografia contemporânea. Anais do V Encontro Internacional de História UFES/ Paris-Est (2016) 06/11/2019 http://periodicos.ufes.br/UFESUPEM/article/view/11781.

BAQUERO, Rute Vivian Angelo. Empoderamento: instrumento de emancipação social? – uma discussão conceitual. Revista Debates. v. 6, n. 1, p.173-187, jan.-abr. Porto Alegre. 2012 Disponível em: http://seer.ufrgs.br/index.php/debates/article/view/26722/17099 acesso: 26/08/2018

BELTRAME, Priscila Akemi. Mulheres e Trabalho, contrastes e injustiças: quando a igualdade formal não basta. Rev. Mulheres em Luta. Publicação Oficial da Associação Juízes para a Democracia / Ano 15 - nº 69 - Nov 2015 - Jan 2016

BNB – Banco do Nordeste do Brasil - Plano Safra 2019-2020 – Quadro Resumo -Tabela Grupos e Linhas PRONAF – Disponível: https://www.bnb.gov.br/documents/165130/228956/PRONAF_PLANO_SAFRA_2019-2020_QuadroResumo_TABELA_GruposPRONAF_grupos_e_Linhas_GERADO_em04_11_2019.pdf/e1e85e86-48e3-34de-c824-959f48b5f85e Acesso em 15/10/2020

BONI Valdete e QUARESMA Sílvia Jurema. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais. Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC Vol. 2 nº 1 (3), janeiro-julho/2005, p. 68-80 Disponível em https://periodicos.ufsc.br/index.php/emtese/article/view/18027/16976 Acesso 19/02/2023

BONNAL Philippe. Desenvolvimento territorial, políticas públicas e enfrentamento da pobreza no meio rural. In Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil. MIRANDA Carlos e TIBURCIO Breno. Orgs. -- Brasília: IICA, 2013 (Série desenvolvimento rural sustentável; v.19) 360 p. Disponível em http://repiica.iica.int/DOCS/B3227P/B3227P.PDF Acesso. 29/11/2020

BOONE, Louis E. Marketing Contemporâneo. Trad. Roberta Schneider. São Paulo: Cengage Learning, 2011

BORGES, Carlos Henrique Leite. Novas institucionalidades e desenvolvimento territorial no litoral sul da Bahia: condições intervenientes e seus efeitos sobre a formação de capacidades institucionais. Tese. Doutorado em Estado e Sociedade - UFSB. Porto Seguro, BA. 2021

BOULLOSA, R. F. Mirando ao revés nas políticas públicas: notas sobre um percurso de pesquisa. Rev. Pensamento & Realidade n. 3 ano 2013. Acessível em https://revistas.pucsp.br/index.php/pensamentorealidade/article/view/17572

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Plano plurianual 2004-2007 : projeto de lei / Ministério do

Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. - Brasília : MP, 2003.

BRASIL. Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural. PRONATER - Versão 1/3/05 MDA/SAF/DATER 2005. Disponível em: http://www.cpac.embrapa.br/publico/usuarios/uploads/nap/orientacoes/09_mda_programa_nacional_de_assistencia_tecnica_e_extensao_rural.pdf Acesso 19/10/2020

BRASIL. Decreto de 25 de fevereiro de 2008. Programa Territórios da Cidadania. Ministério de Desenvolvimento Agrário. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/assistencia_social/decreto/decreto_25_02_2008.pdf Acesso: 16/10/2020

BRASIL. Chamada CNPq/MDA/SPM-PR Nº 11/2014 - Núcleos de extensão em desenvolvimento territorial. Disponível em http://www.cnpq.br/web/guest/chamadas-publicas?p_p_id=resultadosportlet_WAR_resultadoscnpqportlet_INSTANCE_0ZaM&id=47-347-2459&detalha=chamadaDetalhada&filtro=resultados Acesso 25/10/2020

Bahiater/SDR. Seminário Estadual de Ater apresenta estratégias de assistência técnica para os próximos anos. Disponível em http://www.bahiater.sdr.ba.gov.br/noticias/2021-10-22/seminario-estadual-de-ater-apresenta-estrategias-de-assistencia-tecnica-para-os Acesso 25/04/2023

BRASIL.Constituições brasileiras. Agência Senado. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/constituicoes-rasileiras#:~:text=1%C2%AA%20%2D%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20de%201824%20(Brasil,a%20primeira%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20do%20Brasil. Acesso 2022

BRASIL. Guia de Conselhos. Secretaria Geral da Presidência da República/Secretaria Nacional de Articulação Social. (2013). Disponível em: https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/guiaconselhosnacionais2013_abril_web.pdf Acesso 20/01/2022

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Agrário. Referências para o desenvolvimento territorial sustentável/Ministério do Desenvolvimento Agrário; com o apoio técnico e

cooperação do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura/IICA - Brasília: Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável/Condraf, Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural/NEAD, 2003. 36 p.: 29x21cm. (Textos para Discussão, 4). Disponível http://repiica.iica.int/docs/B0612p/B0612p.pdf Acesso 11/08/2020

BRASIL. Referências para o apoio ao desenvolvimento territorial programa nacional de desenvolvimento sustentável de territórios rurais. Documento Institucional Nº 1 MDA Brasília, maio de 2005a.

BRASIL, Marco Referencial para apoio ao desenvolvimento de territórios rurais. Documento Institucional Nº 2 MDA Brasília, maio de 2005b.

BRASIL, Referências para a Gestão Social de Territórios Rurais . Documento Institucional Nº 3 MDA Brasília, novembro de 2005c.

BRASIL, Câmara dos Deputados. LEI Nº 10.683, DE 28 DE MAIO DE 2003. https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2003/lei-10683-28-maio-2003-496772-publicacaooriginal-1-pl.html Acesso: 30/09/2020].

BRASIL. LEI Nº 12.188, DE 11 DE JANEIRO DE 2010.Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12188.htm acesso 19/10/2020

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário Assessoria de Gênero, Raça e Etnia Chamamento público de projetos – 2009. Apoio financeiro a projetos de assistência técnica e extensão rural (ATER) para mulheres trabalhadoras rurais. Disponível em http://www.uel.br/proex/Download/Edital-MDA-ATER-Mulheres.pdf Acesso 11/08/2020

BRASIL - Mais direitos, participação e poder para as Mulheres Texto Base 4ª Conferência nacional de políticas para as mulheres – 2015. http://www.mulheres.ba.gov.br/arquivos/File/4_Conferencia_Nacional_de_Politicas_para_as_Mulheres/TextoBase_VersaoIntegral_4aConferenciaNacionaldePoliticasparaasMulheres.pdf. Consultado em 10/08/2019.

BRASIL, 2019 Chamada pública para mulheres. Sitio Governo Federal https://www.gov.br/pt-br/@@search?SearchableText=chamada+publica+mulheres acesso 25/10/2020

BRASIL, SPM Territórios da Cidadania terão núcleos para auto-organização de mulheres. 2014 disponivel https://www.gov.br/mdh/pt-br/noticias-spm/noticias/21-10-2013-territorios-da-cidadania-terao-nucleos-para-auto-organizacao-de-mulheres acesso em 25/10/2020

BUTTO Andrea. Políticas para as mulheres rurais: Autonomia e cidadania. In Autonomia e cidadania: políticas de organização produtiva para as mulheres no meio rural. Org. BUTTO, Andrea e DANTAS Isolda. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2011.192 p.

CABRAL, Paulo Sergio. Qual o conceito de gênero na perspectiva docente. Disseertação (Especialização em Gênero e Diversidade). Universidade Federal do Paraná. Itajaí, SC, 2016.

CERQUEIRA, Cristiane Aparecida e JESUS, Clesio Marcelino. O Território Litoral Sul. IN:As políticas territoriais rurais e a articulação governo federal e estadual : um estudo de caso da Bahia. Orgs.: ORTEGA, Antonio César e PIRES, Murilo José de Souza. Brasília : Ipea, 2016.215 p (185-2013).

CODDIM - Relatório Geral 3ª Conferência Territorial de Política para as Mulheres em Teixeira de Freitas – BA - Conselho Municipal de Defesa dos Direitos das Mulheres. Teixeira de Freitas - BA – 2016

CORDEIRO, Janaina Martins. Anos de chumbo ou anos de ouro?A memória social sobre o governo Médici. Rev. Estud. hist. (Rio J.) 22 (43) • Jun 2009. Disponível em https://www.scielo.br/j/eh/a/CBJPzCHYdnpmDFMKrF4z5BC/?lang=pt# Acesso: 25/01/2023.

COSTA Nilson do Rosário Comunidade epistêmica e a formação da reforma sanitária no BrasilPhysis Revista de Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, 24 [3]: 809-829, 2014

https://www.scielo.br/pdf/physis/v24n3/0103-7331-physis-24-03-00809.pdf Acesso 18/05

CUNHA FILHO, M. H. da. Território, políticas públicas e trajetória de desenvolvimento no Rio Grande do Norte (Brasil): análises e bases para o desenvolvimento rural. 2015. 526 p.Tese (Doutorado em Geografia, Planificación Territorial y Gestión Ambiental), Faculdade de Geografia e Historia, Universidade de Barcelona, Barcelona, 2015. Disponível em https://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/398540/MHdCF_TESE.pdf?sequence=1&isAllowed=y Acesso: 19/11/2020

DAFLON, Verônica Toste. Dilemas e desafios dos feminismos no Brasil contemporâneo. Rev. Sociol. Antropol. , Rio de Janeiro, v. 9, n. 1, pág. 315-320, abril de 2019. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2238-38752019000100315&lng=en&nrm=iso>. acesso em 26 de fevereiro de 2021.

DAGNINO, Evelina. (a). Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. Política & Sociedade, N. 5 – outubro, 2004. Disponível em https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/issue/view/974 Acesso: 09/03/2023

DAGNINO, Evelina (2004) "¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?" En Daniel Mato (coord.), Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 95-110. Disponível em https://privatizacaodarua.reporterbrasil.org.br/dadosabertos/bibliografia/Sociedade%20Civil%20Participa%C3%A7%C3%A3o%20e%20Cidadania%20-%20Evelina%20Dagnino.pdf Acesso: 09/03/2023

DALLABRIDA, Valdir Roque. A Gestão Social dos Territórios nos Processos de Desenvolvimento Territorial: Uma Aproximação Conceitual. Revista Sociedade,

Contabilidade e Gestão, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, dez. 2007. Disponível em https://revistas.ufrj.br/index.php/scg/article/view/13130/8952 Acesso em 14/04/2020

DALLABRIDA, Valdir Roque. A gestão territorial através do diálogo e da participação. Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales. Universidad de Barcelon. Vol. XI, núm. 245 (20), 1 de agosto de 2007. Disponível em https://revistes.ub.edu/index.php/ScriptaNova/article/view/1348 Acesso: 14/04/2020

DALLABRIDA, Valdir Roque. Governança territorial e desenvolvimento: as experiências de descentralização político-administrativa no Brasil como exemplos de institucionalização de novas escalas territoriais de governança. Anais I circuito de Debates Acadêmicos. CODE 2011. Disponivel em https://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area7/area7-artigo11.pdf Acesso 15/04/2020

DIAS, Thiago Ferreira; PAIVA, Juarez Azevedo de. Gestão social e desenvolvimento territorial: um olhar a partir do processo de governança dos colegiados territoriais brasileiros. Revista de Ciência da Administração, Florianópolis, SC, v. 17, edição especial, p. 91-105, dezembro 2015

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas. 4ª edição. São Paulo: Ed. Atlas, 2003.

ECHEVERRI, Rafael. Emergência e evolução do programa de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e nos territórios da cidadania. FAVARETO, Arilson et all. Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios / Arilson Brasília: IICA, 2010. Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v.12. 220p.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Gênero e políticas públicas. Rev. Estud. Fem., Florianópolis , v. 12, n. 1, p. 47-71, abr. 2004 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-026X2004000100004&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 25 fev. 2021. http://dx.doi.org/10.1590/S0104-026X2004000100004.

FAVARETO [et.al]. Brasília: IICA, 2010. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v.12) 220p., 15x23 cm.

FERNANDES, Vinícius Rodrigues Vieira. Limites e possibilidades das políticas territoriais rurais no Rio Grande do Norte: uma análise à luz das experiências dos territórios Açu-Mossoró e Alto Oeste. 2018. 221 f. Tese (Doutorado em Economia) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2018. Disponível em: http://dx.doi.org/10.14393/ufu.te.2018.307.

FERREIRA, Lucas Aguiar Tomaz e ALCANTARA, Fernanda Viana de Políticas públicas e desenvolvimento territorial: uma breve abordagem das políticas de gênero do território de identidade sudoeste baiano. Ver. Geographia Opportuno Tempore, Londrina, v. 5, n. 1, p. 83 - 101, 2019. Disponível em http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/Geographia/article/view/37202 Acesso: 14/10/2020

FLORES, Cintya Dantas. Territórios de identidade na Bahia: saúde, educação, cultura e meio ambiente frente à dinâmica territorial. Dissertação (mestrado), Instituto de geociências. UFBA. Salvador - BA. 162p. – 2014

FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho. Gestão Social: Um Conceito em Construção. In: IX Colóquio Internacional Sobre Poder Local - II Colóquio Internacional El Análisis De Las Organizaciones Y La Gestión Estratégica: Perspectivas Latinas. Salvador-Bahia-Brasil, 16 a 18 de Junho de 2003.

FREITAS, Alan Ferreira de; FREITAS, Alair Ferreira de and DIAS, Marcelo Miná. O colegiado de desenvolvimento territorial e a gestão social de políticas públicas: o caso do Território Serra do Brigadeiro, Minas Gerais. Rev. Adm. Pública [online]. 2012, vol.46, n.5, pp.1201-1223. ISSN 0034-7612. http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122012000500002.

GALVANESE Carolina Simões. Paradigmas do planejamento territorial em debate: contribuições críticas a um campo científico emergente. Tese. Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território da Universidade Federal do ABC. São Bernardo do Campo - SP. 2018

GIANNELLA, Valéria. A participação em tempos de crise: Questionamentos para sobreviver à crise democrática no Brasil. Anais do Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas. v. 2, n. 2, 2017

GIANNELLA, Valéria. A democracia em disputa. In Uma nova democracia para o século XXI? Lv. Eletrônico. Org. Brugué Torruella, Simone Martins e Carmen Pineda Nebot. Viçosa, MG: S. Martins, 2020. Cap.20. Disponível em: https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/65161031/LIVRO_UMA_NOVA_DEMOCRACIA_PARA_O_SECULO_XXI_revisao_final_12_11_2020.pdf?1607751863=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DUma_nova_democracia_para_o_seculo_XXI_po.pdf&Expires=1624369062&Signature=MqvaiVb6Syl-ZRDOQMvz3qWyoa13rR06iObPfcVRtIpdYnyVv0mFcOCiySoofwacBUC9l7xSXyzz6lwAEesSsx5CUc4Lbs9FWAotj7PXTOH21EamQDYax5f7n0lwCSKml9xWCm8vfLPYT6-bPu7LQj0XjtI0hESgO-yZCdE2BIw58hmlKuYcmCli7Vu87~ziaezJCJ0jcBLO~ruj6N3XUzecZFJ8k7jAz4R81jSa5A9rT5RZYQOEEr6XqVCNsaEBAW~mDAB1uXGdrpRPMBkq9VzUKBulI4nChk6bvZ7DHzorE6qaqH2Tp9QgDgBfHibqUcUIYInHXoAXekJY89bmAg__&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA#page=302. Acesso 22/07/2020

GODOI, Emília Pietrafesa e AGUIAR, Vilênia V. Porto. Mulheres e territórios vividos em contextos rurais: um olhar sobre a política de desenvolvimento territorial. Dossiê desenvolvimento, poder, gênero e feminismo. Cadernos Pagu nº 52, 2018. Disponível em

GOHN, Maria da Glória. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. Rev. Saúde Soc. vol.13 no.2 São Paulo May/Aug. 2004

(Gohn, Maria da Glória. Movimentos sociais na contemporaneidade Rev. Bras. Educ. 16 (47). Ago 2011. Disponivel em https://www.scielo.br/j/rbedu/a/vXJKXcs7cybL3YNbDCkCRVp/#a Acesso 22/08/2022

GRAZIANO da SILVA, José. O que é Questão Agrária. São Paulo: Brasiliense, 1981.

HIRATA, Helena e KERGOAT, Danièle. Novas configurações da divisão sexual do trabalho. Cadernos de Pesquisa, v. 37, n. 132, p. 595-609, set./dez. 2007. Disponível em https://www.scielo.br/pdf/cp/v37n132/a0537132.pdf. Acesso 07/02/2021

HERNÁNDEZ, Carmen Osorio. Reconhecimento e autonomia: o impacto do Pronaf-Mulher para as mulheres agricultoras. IN: Gênero e geração em contextos rurais. Org.Parry Scott, Rosineide Cordeiro e Marilda Menezes. – Ilha de Santa Catarina : Ed. Mulheres,2010. Disponível em https://www.ufpe.br/documents/1016303/1020379/genero+e+gera_o+em+contextos+rurais.pdf/171b01b8-2ded-48dc-9639-8e7e34c7bbcc Acesso: 24/11/2020.

HORA, Karla e BUTTO, Andrea. Políticas públicas para mulheres rurais no contexto

dos Territórios da Cidadania In: Mulheres rurais e autonomia : formação e articulação para efetivar políticas públicas nos Territórios da Cidadania. Orgs: Andréa Butto, Nalu Faria, Karla Hora, Conceição Dantas, Miriam Nobre.. Brasília : Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2014. Disponível em: p.http://www.sof.org.br/wp-content/uploads/2017/07/MulheresRuraisEAutonomia.pdf Acesso 29/11/2020

IPEA. Brasil em desenvolvimento : Estado, planejamento e políticas públicas / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. –Brasília: IPEA, 2009. 3 v. disponível em https://www.ipea.gov.br/bd/pdf/2009/Livro_BrasilDesenvEN_Vol03.pdf acesso 30/05/2022)

IPEA, 2015. Fonte: https://www.ipea.gov.br/participacao/noticiasmidia/participacao-institucional/conferencias/1159-conferencias-nacionais-uma-invencao-brasileira-que-deu-certo.)

IPEA – 2ª Conferência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária (2015) https://www.ipea.gov.br/participacao/ noticiasmidia/participacao-institucional/conferencias/1353-conferencia-rural-agricultura-agricultura-familiar-ater

JESUS, Clesio Marcelino. Desenvolvimento territorial rural na Bahia: caracterização socioeconômica dos territórios rurais e da cidadania. IN:As políticas territoriais rurais e a articulação governo federal e estadual : um estudo de caso da Bahia. Orgs.: ORTEGA, Antonio César e PIRES, Murilo José de Souza. Brasília : Ipea, 2016.215 p.

JESUS, C. M. Desenvolvimento territorial rural: análise comparada entre os territórios constituídos
autonomamente e os induzidos pelas políticas públicas no Brasil e na Espanha. 2013. **Tese** (Doutorado) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia.

LAVALLE, Adrian. No exercício da democracia. Entrevista Concedida a Glenda Mezarobba. **Revista Fapesb**. Ed. 288. 2020. Disponível em https://revistapesquisa.fapesp.br/adrian-lavalle-no-exercicio-da-democracia/ Acesso 27/05/2022)

LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. Revista Lua Nova, São

Paulo, 67, pp. 49-103, 2006. (se for online, colocar o link e a data de acesso) Disponível em:
https://www.scielo.br/j/ln/a/wWXJkHYQQSchPLkdb8XygFS/?lang=pt&format=pdf Acesso: 25/01/2023

LEITE, Sergio Pereira. Ruralidades, enfoque territorial e políticas públicas diferenciadas para o desenvolvimento rural brasileiro: uma agenda perdida? Estudos Sociedade e Agricultura, v. 28, n. 1, p. 227-254, fev. 2020.

LELO, T. V.; CAMINHAS, L. Notícias falsas sobre gênero e sexualidade no Brasil: um campo de disputas morais. In: Encontro Anual da Compós, XXIX. **Anais...** Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande – MS, 23 – 25 jun. 2020. Disponível em: https://proceedings.science/compos/compos-2020/trabalhos/noticias-falsas-sobre-genero-e-sexualidade-no-brasil-um-campo-de-disputas-morais?lang=pt-br Acesso em 20/04/2023.

LUNAS, Divina Aparecida Leonel; JÚNIOR, Hamilton Matos Cardoso; LIMA, Camila Vito Silva. Agricultura familiar e desenvolvimento territorial rural: experiências e desafios da política pública no sudoeste goiano. Rev.Redes - Santa Cruz do Sul: Universidade de Santa Cruz do Sul, v. 22, n. 3, Set/Dez, 2017 Disponivel em Dialnet-AgriculturaFamiliarEDesenvolvimentoTerritorialRura-6354683%20(1).pdf Acesso 20/08/2020

LUNAS Divina Aparecida Leonel; CARDOSO JÚNIOR,.Hamilton Matos. Contribuições do NEDET para a gestão social no Território Rural do Sudoeste Goiano. Redes, Santa Cruz do Sul, v. 23, n. 3, setembro-dezembro, 2018. Disponível em https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/12528/pdf. Acesso 25/01/2023

LIMA Luciana Leite e D'ASCENZI, Luciano. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. Revista de sociologia e política V. 21, Nº 48: 101-110 Dez. 2013 disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782013000400006&script=sci_abstract&tlng=pt Acesso: Set/2018

MALUF, Renato S. Elementos para uma agenda pública de enfrentamento da pobreza e inclusão socioprodutiva no meio rural na ótica do desenvolvimento territorial sustentável. IN. Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil. MIRANDA Carlos e TIBURCIO Breno (organizadores) -- Brasília: IICA, 2013 (Série desenvolvimento rural sustentável; v.19) 360 p. Disponível em http://repiica.iica.int/DOCS/B3227P/B3227P.PDF Acesso. 29/11/2020

MARCONDES, Mariana Mazzini. Transversalidade de gênero em políticas de cuidado: uma análise comparada das políticas de cuidado infantil no Brasil, Argentina e Uruguai durante o giro à esquerda. Tese de Doutorado em Administração pública e governo. FGV. SP. 2019. 332 f.

MATTEI, Lauro. Pobreza e política de desenvolvimento territorial: noções, metodologias de mensuração e estratégias de enfrentamento do problema. In Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil. MIRANDA Carlos e TIBURCIO Breno (organizadores) -- Brasília: IICA, 2013 (Série

desenvolvimento rural sustentável; v.19) 360 p., 15 x 23 cm disponível em Acesso 28/04/20

MEDEIROS, Leonilde Servolo de. Sem terra, assentados, agricultores familiares: sobre os conflitos sociais e as formas de organização dos trabalhadores rurais brasileiros. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2001.

MENDONÇA Marcelo Pires. Conferências Nacionais: uma invenção brasileira que deu certo. Relatório IPEA. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/participacao/noticiasmidia/participacao-institucional/conferencias/1159-conferencias-nacionais-uma-invencao-brasileira-que-deu-certo Acesso: 17/01 (2014)

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). Pesquisa social, teoria, método e criatividade. 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

Minayo, Maria Cecília de Souza. Amostragem e saturação em pesquisa qualitativa: consensos e controvérsias. Revista Pesquisa Qualitativa, 5(7), 1–12, 2017. Disponível em https://editora.sepq.org.br/rpq/article/view/82 Acesso 11/02/2023

NAVARRO, Z. Por que não houve (e nunca haverá) reforma agrária no Brasil? in BUAINAIN, M, A. (org). O mundo rural no Brasil do século 21 : a formação de um novo padrão agrário e agrícola. Brasília, DF : Embrapa, 2014. 1182 p.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Um Estado para a Siciedade Civil: temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo, Ed.Cortez 3ª edição, 2004. 272 p.

NÚÑEZ, Tarson, Democracia e participação no Rio Grande do Sul - um balanço de 25 anos de experiências. Congresso Latinoamericano de Ciência Política (ALACIP). Montevideu, 2017. Disponível

OLIVEIRA, Ildes Ferreira e DIAS, Acácia Batista. Territórios de identidade: principais dilemas do processo de gestão – o caso do Território do Sisal. Rev. DRd – Desenvolvimento Regional em debate, Canoinhas - SC, v. 5, n. 2, p. 127-147, jul./dez. 2015. Disponível em http://www.periodicos.unc.br/index.php/drd/article/view/744/571. Acesso 29/10/2020

OLIVEIRA, Adriano Rodrigues e HESPANHOL, Antonio Nivaldo. Associativismo e desenvolvimento rural no brasil: Olhares sobre a região do pontal do paranapanema, estado de são paulo Rev. Geográfica de América Central. Número Especial EGAL, 2011- Costa Rica. II Semestre 2011 pp. 1-17 Acesso: file:///C:/Users/PROFESSOR/Documents/2018_ DIVERSOS/ DOUTORADO%202018/ associativismo%20e%20desenvolvimento%20rural.pdf 07/09/2018

OLSON, Mancur. A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais. São Paulo: EDUSP, 1999.

Orwel, George. 1984. Trad. Heloisa Jahn e Alexandre Hubner. São Paulo: Cia. das Letras, 2009

PAULA, Ana Paula Paes. Administração pública brasileira: entre o gerencialismo e a gestão social. Revista de Administração de Empresas, v. 45, n. 1, p. 36-49, 2005.

PATEMAN, C. Participação e teoria democrática. São Paulo: Paz e Terra.1992.

PEREIRA, Gáudia Maria Costa Leite et al.. Assessoria territorial de gênero: encontros territoriais e estadual de mulheres rurais dos colegiados de pernambuco. Anais V ENLAÇANDO... Campina Grande: Realize Editora, 2017. Disponível em: <https://www.editorarealize.com.br/index.php/artigo/visualizar/30466>. Acesso em: 19/02/2021 19:31

PIMENTEL, Patrícia Ferreira Coimbra e FLORES, Cintya Dantas. A política de desenvolvimento territorial e o empoderamento de mulheres: Experiência no Território Extremo Sul da Bahia. Rev. Mosaicum, Teixeira de Freitas - BA, N. 25, p.77-91, Jan/Jun 2017 Disponível em: https://revistamosaicum.org/index.php/mosaicum/article/view/91/75 Acesso: 29/10/2020

PIRAUX, Marc et al. Avaliar a gestão social na governança territorial: bricolagem, aprendizagem e hibridação na construção do Índice de Gestão Social (IGS). Redes (St. Cruz Sul, Online), Santa Cruz do Sul, v. 25, n. 3, p. 1071-1095, sep. 2020. ISSN 1982-6745

Queiroz, Francisco Alves e Souza, Laumar Neves.A Bahia não é so Salvador:Uma análise do desenvolvimento econômico desigual no Estado. XVII semana de economia da UESB. Nov.2019. Disponível em http://www2.uesb.br/eventos/semana_economia/2019/arquivos/anais/GT3_A%20BAHIA%20NAO%20E%20SO%20SALVADOR.pdf Acesso em 14/04/2023

RIBEIRO, Djamila. O que é lugar de fala? Belo Horizonte (MG): Letramento; Justificando, 2017. 112p

RODRIGUES, L. P.M. Territórios rurais e desenvolvimento no Rio Grande do Norte: política e planejamento. Tese (doutorado). Universidade Federal do Rio Grande do Norte. 2016. 299f. Acesso: https://repositorio.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/22ol521/1/Leandro PaivaDoMonteRodrigues_TESE.pdf. Acesso 02/08/2018

ROSA, Liane Serra da; MACKEDANZ, Luiz Fernando. A análise temática como metodologia na pesquisa qualitativa em educação em ciências. Atos de Pesquisa em Educação, [S.l.], v. 16, p. e8574, abr. 2021. ISSN 1809-0354. Disponível em: <https://proxy.furb.br/ojs/index.php/atosdepesquisa/article/view/8574>. Acesso em: 21 abr. 2023. doi: http://dx.doi.org/10.7867/1809-0354202116e8574.

SABIONI, Marjorie; FERREIRA, Marco Aurélio Marques, REIS, Anderson de Oliveira Racionalidades na motivação para a participação cidadã no controle social: uma experiência local brasileira. Cad. EBAPE.BR, v. 16, nº 1, Rio de Janeiro, Jan./Mar. 2018. p 81-100

SABOURIN, Eric Pierre Gilles e SOTOMAYOR, Massardier Octavio. As políticas de desenvolvimento territorial rural na América Latina: uma hibridação das fontes e da implementação. (2016)

SAFFIOTI, Heleieth. Gênero Patriarcado Violência. 2ºed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2015

SABOURIN, E. (1999). Práticas de reciprocidade e economia de dádiva em comunidades rurais do Nordeste brasileiro. Raízes: Revista De Ciências Sociais E Econômicas, (20), 41-49. https://doi.org/10.37370/raizes.1999.v.165 Disponível em http://raizes.revistas.ufcg.edu.br/index.php/raizes/article/view/165 Acesso 07/07/2021

SAFFIOTI, Heleieth. Gênero Patriarcado Violência. 2ºed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2015.

SAMPAIO, Rafael Cardoso. Análise de conteúdo categorial: manual de aplicação / Rafael Cardoso Sampaio, Diógenes Lycarião. -- Brasília: Enap, 2021.155 p

SANTOS, Jeany Castro e PARENTE, Temis Gomes. Desenvolvimento territorial: uma análise dos colegiados territoriais do estado do Tocantins sob a perspectiva de gênero. Seminário Internacional Fazendo Gênero 11 & 13th Women's Worlds Congress (Anais Eletrônicos), Florianópolis, 2017.

SANTOS, Vanessa Costa dos e ALCANTARA, Fernanda Viana de. Análises e reflexões sobre a política de desenvolvimento territorial na Bahia/Brasil. XVII Encontro Nacional de Geógrafos. São Luis – MA. 2016. Disponível em http://www.eng2016.agb.org.br/resources/anais/7/1468270526_ARQUIVO_trabalhocompletoeng2016.pdf Acesso 26/04/2023

SAQUET, Marcos Aurélio. Abordagem e concepções de território. 2ª Ed. São Paulo. Editora Expressão Popular, 2010.

SCHNEIDER, Sérgio. A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. Rev. Sociologias, Porto Alegre, ano 6, nº 11, jan/jun 2004, p. 88-125 (Dossiê) Disponível em https://www.scielo.br/pdf/soc/n11/n11a06. Acesso em 02/03/2020

SCHNEIDER, S. A importância da pluriatividade para as políticas públicas no Brasil. Revista de Política Agrícola. 2007. 16 (3), p. 15-34.

SCHNEIDER, Sergio. A pluriatividade na agricultura familiar / Sergio Schneider. – 2. ed. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. 258 p.; il.; 16x23cm. Disponível em https://static.scielo.org/scielobooks/b7spy/pdf/schneider-9788538603894.pdf Acesso:25/02/2022;

SCHNEIDER, Sergio. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. Revista de Economia Política, vol. 30, nº 3 (119), pp. 511-531, julho-setembro/2010 Disponível em: https://www.scielo.br/j/rep/a/MWKqhnDFRzCwv9DKsFWZZhv/?lang=pt&format=pdf Acesso 25/01/2023.

SCOTT, Joan. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. Educação & Realidade, Porto Alegra, v20 (2), 1995, p. 71-99.

SCOTT, Parry. Gênero e geração em contextos rurais: algumas considerações. In Gênero e geração em contextos rurais. Org. Parry Scott, Rosineide Cordeiro e Marilda Menezes. – Ilha de Santa Catarina : Ed. Mulheres,2010.

SECCHI Leonardo e ZAPPELLINI Marcello Beckert. Os clássicos da Política Pública: concentração e isolamento das comunidades epistêmicas do Brasil, EUA e União Europeia Revista NAU Social - v.7, n.13, p. 111-129 Out 2016 / Abr 2017. Disponível https://periodicos.ufba.br/index.php/nausocial/article/view/31370 Acesso 24/05/2021

SEI. Perfil Financeiro dos Municípios Baianos. v. 1 (1993/1995–). Salvador: SEI; TCM, 2022. v. 10 Disponível em: https://www.sei.ba.gov.br/images/publicacoes/download/perfil_financeiro/perfil_financeiro_2001_2021.pdf Acesso: 23/01/2023

SEPLAN-BA Plano Plurianual do Estado da Bahia.Disponível em: https://www.seplan.ba.gov.br/wp-content/uploads/Lei-13.214-de-29-de-dezembro-2014-Politica-Territorial.pdf Acesso 22/01/2022

SEPLAN-BA. Relatório de Execução do PPA 2020-2023. Ano III. Vol I, 2022. Disponível em https://www.seplan.ba.gov.br/wp-content/uploads/Relatorio_de_Execucao_do_PPA_2022_Volumes_I_e_II_QR.pdf Acesso 15/04/2023

SHUMPETER, Joseph A. Capitalismo, socialismo e democracia. Trad. Luiz Antônio Oliveira de Araujo. São Paulo: Ed. Unesp, 2017

SIGAUD, Lygia. A Engrenagem das Ocupações de Terra. In: Bernardo Mançano Fernandes, Leonilde Servolo de Medeiros, Maria Ignez Paulilo (orgs.). Lutas camponesas contemporâneas: condições, dilemas e conquistas: a diversidade das formas das lutas no campo. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF, 2009. Pg. 53 72.

SILIPRANDI, Emma Cademartori. Mulheres e Agroecologia: a construção de novos sujeitos políticos na agricultura familiar. Tese de doutorado em desenvolvimento sustentável UNB, Brasília – DF - Revista Brasileira de Agroecologia, 2009.

SILIPRANDI, E.; CINTRÃO, R. Mulheres rurais e políticas públicas no Brasil:abrindo espaços para o seu reconhecimento como cidadãs. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Org.). Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.

SILVA, Alessandra Maria da; PONCIANO, Niraldo José; SOUZA Paulo Marcelo. PRONAF e empoderamento das mulheres rurais. Uma análise das dimensões econômica, social e política. Dossiê: PRONAF 25 anos: Histórico, transformações e tendências. Revista Grifos – Unochapecó. SC. 2020. P. 236-256. Disponível em Acesso em : 17/10/2020

SILVA, Sandro Pereira. A abordagem territorial no planejamento de políticas públicas e os desafios para uma nova relação entre estado e sociedade no Brasil. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 17, n. 60, Jan./Jun. 2012 Disponível em http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/download/4043/2731. Acesso 29/10/2020

SILVA, Sandro Pereira. Avanços e Limites na Implementação de Políticas Públicas Nacionais sob a AbordagemTerritorial no Brasil .Texto para discussão n.1898. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 2013

SILVA, Juniele Martins; HESPANHOL, Rosangela Aparecida de Medeiros. Discussão sobre comunidade e características das comunidades rurais no município de Catalão (GO). Revista Soc. & Nat., Uberlândia, 28 (3): 361-374, set/dez/2016 p.361-374. Disponível em https://www.scielo.br/j/sn/a/Z6GhsmgCyPygSPDvKr3YTZM/?lang=pt&format=pdf Acesso 07/07/2021

SIMMONS, Richard e BIRCHALL, Johnston. A (2005). Joined-up Approach to User Participation in Public Services: Strengthening the "Participation Chain". Social Policy & Administration, Blackwell Publishing. Vol. 39, No. 3, 260-283. Disponível em https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.1467-9515.2005.00439.x Acesso em 29/04/2023.

SINGER, André. Os sentidos do Lulismo: reforma gradual e pacto conservador. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SOBRAL, Rita de Cássia Cronemberger, PEREIRA, Francineide Pires e LUZ, Lila Cristina Xavier POLÍTICAS PÚBLICAS E TRANSVERSALIDADE DO GÊNERO: o caso do Plano Plurianual no Piauí. Jornada interncaional de Politica Publicas. UFPE. São Luiz MA 2009. http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIV/OLD/eixos_OLD/4_Questao-de-genero/POL%C3%8DTICAS%20P%C3%9ABLICAS%20E%20 TRANSVERSALIDADE %20DO%20G%C3%8ANERO.pdf Acesso 25/10/2020

SOUZA, Sérgio Pereira. Políticas públicas e desenvolvimento Territorial: o Programa Territórios da Cidadania no Estado de São Paulo. Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia - Presidente Prudente: 2014 359 f. Disponivel em https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/123405/000824481.pdf?sequence=1&isAllowed=y Acesso 13 11 2020

SOUZA, Luciana Karine. Pesquisa com análise qualitativa de dados: conhecendo a Análise Temática. Arquivos Brasileiros de Psicologia. Rio de Janeiro, 2019 v.71 (2): 51-67. Disponível em http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1809-52672019000200005. Acesso 20/02/2023.

STROKOSCH Kirsty & OSBORNE Stephen P. Debate: If citizen participation is so important, why has it not been achieved?, Public Money & Management. 2019

SCOTT, Joan. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. Educação & Realidade, Porto Alegra, v20 (2), 1995, p. 71-99

SOYER, Gabriel; BARBOSA JR, Ricardo. O extrativismo agrário do Governo Bolsonaro a partir das relações Estado-Sociedade. Revista da ANPEGE, [S.l.], v. 16, n. 29, p. 522-554, dez. 2020. ISSN 1679-768X. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/anpege/article/view/12553>. Acesso em: 28 abr. 2021. doi:https://doi.org/10.5418/ra2020.v16i29.12553.

TATAGIBA, Luciana Ferreira. Participação, cultura política e modelos de gestão: a democracia gerencial e suas ambivalências. Tese (Doutorado). Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Campinas. SP. 2003

TAVARES, Manuela; MAGALHÃES, Maria José. Correntes do feminismo e suas reconfigurações nos tempos atuais 2014 in Percursos feministas: desafiar os tempos. Editora: UMAR. Portugal 92-117 https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:ECxuPYcrT- 8J:https://sigarra.up.pt/fpceup/pt/pub_geral.pub_view%3Fpi_pub_base_id%3D100327+&cd=2&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br

TEIXEIRA, Ana Claudia; SOUZA, Clóvis de; LIMA, Paula Pompeu. Arquitetura da participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPOCS, XXXV, Caxambu, 2011. Disponível em:www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_

details&gid=868&Itemid=353>. Acesso em: 15/09/2019

TIJŪNAITIENĖ, Rigita; NEVERAUSKAS, Bronius; BALČIŪNAS Sigitas. Motivation Expression of Citizen Participation in Organizations of Citizen Society December 2008. Engineering Economics 1(61):65-74 Disponivel https://www.researchgate.net/publication/290265307_Motivation_Expression_of_Citizen_Participation_in_Organizations_of_Citizen_Society acesso 06/11/2019

TIESBA. Regimento interno do comitê de mulheres do colegiado territorial extremo sul – BA. Documento arquivo do Território de Identidade do Extremo Sul da BA. 2015 (Disponível somente em arquivo físico)

UGARTE, Pedro Salazar. Que participação para qual democracia? In: COELHO, Vera Schattan P., NOBRE, Marcos. (orgs.). Participação e deliberação: Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: editora 34, 2004, p. 173-209. https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=m06_7b9bhJoC&oi=fnd&pg=PA7&ots=9rcVFCN9ke&sig=zJZbUzrCB0GLT6K6NC7URONFK3s&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false

VELOSO Fernando A.; VILLELA, André; GIAMBIAGI Fabio. Determinantes do "milagre" econômico brasileiro (1968-1973): uma análise empírica. Rev. Bras. Econ. 62 (2) • Jun 2008 Disponível em https://www.scielo.br/j/rbe/a/5SyG8QnVhQHdyyfKdd893mk/?lang=pt Acesso: 25/01/2023

VIEIRA FILHO, José Eustáquio Ribeiro. Transformação histórica e padrões tecnológicos da agricultura brasileira (pp.395-421). In BUAINAIN, Antônio Márcio; ALVES, Eliseu; SILVEIRA, José Maria da; NAVARRO, Zander (Org.). O mundo rural no Brasil do século 21: a formação de um novo padrão agrário e agrícola. Brasília, DF: Embrapa, 2014. 1182 p. Disponível em https://repositorio.iica.int/handle/11324/20109?show=full Acesso 20/01/2023

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudle. O Campesinato Brasileiro: uma história de resistência. RESR, Piracicaba-SP, Vol. 52, Supl. 1, p. S025-S044, 2014.

WOLKMER, Antonio Carlos. Pluralismo Jurídico: fundamentos de uma nova cultura no direito. 4ª edição. São Paulo: Saraiva Jurídica, 2013.

11. APÊNDICES

APÊNDICE I

Roteiro de entrevista destinada aos membros do colégio de dirigentes (lideranças) do CODETER/Território de Identidade Extremo Sul da Bahia

Prezado Sr/Sra, gostaríamos de contar com a sua colaboração para responder a esta entrevista, que faz parte da pesquisa intitulada P**articipação social e políticas territoriais: Território de Identidade Extremo Sul da BA** em andamento no programa de Doutorado em Estado e Sociedade da Universidade Federal do Sul da Bahia.
Doutoranda: Patricia Ferreira Coimbra Pimentel
Orientadora: Lílian Heichert
As informações obtidas serão confidenciais, assegurando-se o sigilo sobre sua participação.
Data: ___/___/_____

1. Dados pessoais e profissionais
   a. Idade: ____ b.Gênero: _____
   c. Nível de escolaridade: _____ d. Formação: _____
   e) representante ( ) Poder público ( ) sociedade civil
   Instituição: _____
2. Cargo: _____
3. Tempo de experiência no cargo: ____ (nº de mandatos)
4. Relate sobre seu trabalho como conselheiro no CODETER
5. Quais são as principais vantagens da PPDT
6. Como descreve a dinâmica da participação social no CODETER?
7. O que vê como maiores dificuldades da participação de modo geral? (nas plenárias, na elaboração ou escolha de projetos, nas ações diversas)
8. A participação nas plenárias, na sua opinião é satisfatória?
9. O que acha que deve ser feito para melhorar a participação nas reuniões do CODETER
10. Na sua opinião quais são os resultados da participação no CODETER?
11. Além do CODETER, quais são os outros espaços que o agriculutor familiar tem para buscar informações de políticas e programas
12. Na sua opinião, em 18 anos de implantação do modelo de gestão territorial e quase 10 anos da politica territorial, como descreveria o que mudou no extremo sul?
13. Quais os principais resultados da atuação do CODETER no Extremo Sul?
14. O que mudou no território nos 18 anos de implantação do modelo de gestão territorial e quase 10 da política territorial da Bahia
15. O que classifica como pontos fortes do CODETER? (internos)
16. O que classifica como pontos fracos do CODETER?
17. O que classifica como pontos fortes da Politica Territorial?
18. O que classifica como pontos fracos da Política Territorial?
19. O que classifica como ameaças à politica territorial? (externo)
20. O que considera como oportunidade que pode ser aproveitado pelo CODETER?

APÊNDICE 2

Roteiro de entrevista destinada a membros INSTITUIÇÕES PARCEIRAS do CODETER/Território de Identidade Extremo Sul da Bahia

Prezado Sr/Sra, gostaríamos de contar com a sua colaboração para responder a esta entrevista, que faz parte da pesquisa intitulada P**articipação social e políticas territoriais: Território de Identidade Extremo Sul da BA** em andamento no programa de Doutorado em Estado e Sociedade da Universidade Federal do Sul da Bahia.
Doutoranda: Patricia Ferreira Coimbra Pimentel
Orientadora: Lílian Heichert
As informações obtidas serão confidenciais, assegurando-se o sigilo sobre sua participação.
Data: ___/___/_____

1. Dados pessoais e profissionais
   a. Idade:
   b. Gênero:
   c. Nível de escolaridade:
   d. Formação:
   e) representante ( ) Poder público ( ) sociedade civil
   Instituição: _____
   f. Cargo: _____ Tempo de experiência no cargo: ____
2. O SEBRAE está homologado no CODETER? E participa das reuniões com frequência? Porque?
3. O SEBRAE utiliza o mesmo recorte territorial da Politica de desenvolvimento territorial da Bahia? Ou seja, os 13 municípios, nome TIESBA,
4. Como atura no recorte TIESBA e Costa das Baleias?
5. Se (SIM) quais os direcionamentos de incentivo à participação social da população nas definições de ações desenvolvidas pelo SEBRAE?
6. Se (NÃO) Como é a organização pelo Sebrae?
7. Na sua opinião, o que define a identidade deste territorio?
8. Como o SEBRAE atua no desenvolvimento territorial, no meio rural e urbano?
9. Como o SEBRAE articula a participação social desses dois públicos no TIES
10. Como o SEBRAE direciona as ações do desenvolvimento Territorial?
11. O que mudou no território nos 18 anos de implantação do modelo de gestão territorial e quase 10 da política territorial da Bahia
12. Quais os principais resultados da atuação do CODETER no Extremo Sul?
13. O que classifica como pontos fortes do CODETER? (internos)
14. O que classifica como pontos fracos do CODETER?

APÊNDICE 3

Roteiro de entrevista destinada a membros das INSTITUIÇÕES DE ENSINO, parceiros do CODETER/Território de Identidade Extremo Sul da Bahia

Prezado Sr/Sra, gostaríamos de contar com a sua colaboração para responder a esta entrevista, que faz parte da pesquisa intitulada P**articipação social e políticas territoriais: Território de Identidade Extremo Sul da BA** em andamento no programa de Doutorado em Estado e Sociedade da Universidade Federal do Sul da Bahia.
Doutoranda: Patricia Ferreira Coimbra Pimentel
Orientadora: Lílian Heichert
As informações obtidas serão confidenciais, assegurando-se o sigilo sobre sua participação. Data: ___/___/_____

1. Dados pessoais e profissionais
   a. Idade:
   b. Gênero:
   c. Nível de escolaridade:
   d. Formação:
   e) representante ( ) Poder público _____
   ( ) sociedade civil Instituição: _____
2. Cargo: _____ Tempo de experiência no cargo: ____
3. O sr. Conhece a proposta de desenvolvimento pela politica territorial?
4. Como explicaria a finalidade da Politica territorial?
5. A INSTITUIÇÃO está homologado no CODETER?
6. E participa das reuniões com frequência?
7. Se sim, é sempre a mesma pessoa ou vaia, com qual frequência,
8. como foi sua primeira participação no CODETER?
9. A INSTITUIÇÃO utiliza o mesmo recorte territorial da Politica de desenvolvimento territorial da Bahia? Ou seja, os 13 municípios, nome TIESBA, (SIM) quais os direcionamentos de incentivo à participação social da comunidade acadêmica no CODETER?
10. E nas definições de ações desenvolvidas no território
11. Existem projetos da INSTITUIÇÃO no território? No meio rural e urbano
12. Como a INSTITUIÇÃO, utiliza do CODETER para articular ações de extensão no TIESBA?
13. Se sim, houve apresentação destes projetos no CODETER ou alguma consulta de demanda?
14. De maneira geral como o Sr. Avalia a participação social no CODETER? Conforme o numero de pessoas que costuma encontrar nas reuniões?
15. Acha a representatividade da população do território (povos tradicionais, quilombolas, indígenas, jovens, mulheres) no CODETER adequada?
16. Como você vê a atuação do CODETER nos problemas do Território?
17. Quais os principais resultados da atuação do CODETER no Extremo Sul?
18. O que classifica como pontos fortes do CODETER? (internos)
19. O que classifica como pontos fracos do CODETER?
20. O consider ameaça externa ao CODETER e à politica territorial?
21. O que define a identidade do TIESBA?
22. O que dizer sobre elos que podem fortalecer a participação social no Territorio.
23. Teria sugestões para melhorar a participação no CODETER?

APÊNDICE 4

Roteiro de entrevista destinada aos Agricultores Familiares e Participantes do CODETER/Território de Identidade Extremo Sul da Bahia Data: ___/___/___

Prezado Sr/Sra, gostaríamos de contar com a sua colaboração para responder a esta entrevista, que faz parte da pesquisa intitulada P**articipação social e políticas territoriais: Território de Identidade Extremo Sul da BA** em andamento no programa de Doutorado em Estado e Sociedade da Universidade Federal do Sul da Bahia.
Doutoranda: Patrícia Ferreira Coimbra Pimentel
Orientadora: Lílian Heichert
As informações obtidas serão confidenciais, assegurando-se o sigilo sobre sua participação.

A. Dados sociais do Entrevistado

1. Sexo ( ) Fem. ( ) Masc 1.1 Idade: ( ) anos
2. Comunidade Residente: _____2.1 Município: _____
3. Estado Civil: ( ) Solteira ( ) Casada/união estável ( ) Divorciado/a ( ) Viúvo/a
4. Tem filhos? ( ) sim ( ) não se sim, quantos ( ) e idades
5. Moram na propriedade?
6. Sabe dizer nº de famílias reside na comunidade? ( ) sim ( ) não Se sim Quantas
7. Qual é o seu Grau de Instrução? (*Informar o maior nível de escolaridade.*

a.( ) Sem instrução:
b.( ) Ensino fundamental incompleto *(até a 7ª série)*
c.( ) Ensino fundamental completo *(8ª série concluída)*
d.( )Ensino médio incompleto *(até o 2º ano)*
e.( )Ensino médio completo *(3º ano concluído)*
f.( ) Ensino superior incompleto
g.( ) Ensino superior completo
h.( ) Especialização
i.( ) Mestrado
j.( ) Doutorado

8. Em qual grupo social se enquadra?

a.( ) Indígena
b.( ) Quilombola
c.( ) Agricultor familiar
d.( ) Assentada pelo MST
e.( ) outro – qual? _____
Obs. pode marcar mais de um item

9. Renda familiar Total (somando com o bolsa família, se for o caso + renda dos membros da casa).

a.( ) Até um salário mínimo
b.( ) de 1 a 2 salários
c.( ) de 2 a 3
d.( ) de 3 a 4
e.( ) acima de 4_____

10. Número de membros da família em atividades agrícolas: _____
11. Número de membros da família em atividades não agrícolas:_____
12. Tem algum meio de comunicação na residência?

a.( ) Telefone fixo b.( ) Celular c.( ) Internet,
marque o que mais utiliza ( ) facebook ( ) instagran ( ) WhatsApp ( ) nenhum

B. Dados acerca da participação na comunidade

13. Possui associação na comunidade? a.( ) sim b.( ) não Se sim, qual? _____
14. Você costuma participar das reuniões? a.( ) sim b.( ) não
    Se sim, qual frequência? a.( ) sempre que tem b. ( ) de vez em quando
15. Você se sente representada nas reuniões da associação quando não consegue estar presente pessoalmente? a.( ) sim b.( ) não Porquê? _____
16. Como você classifica a participação da associação na solução de problemas do seu interesse?

a.( ) indiferente b.( ) importante c.( ) pouco importante d.( ) muito importante
e.( ) Sem a associação eu não conseguiria trazer benefícios para a minha propriedade
f.( ) A associação interfere pouco ou quase nada na solução de problemas da minha comunidade
g.( ) Quase tudo na comunidade é conseguido pela associação

C. Dados acerca da participação no CODETER do território

17. Você sabe o que é política territorial? a.( ) sim b.( ) não c.( ) um pouco
    Saberia explicar? a.( ) sim b.( ) não
18. Você sabe o que é colegiado territorial? a.( ) sim b.( ) não
    Saberia explicar? a.( ) sim b.( ) não

19. Você é membro do CODETER:

a.( ) Titular b.( ) Suplente c.( ) Participante Ocasional

20. Com que frequência participa das reuniões do Colegiado Territorial?

a.( ) sempre b.( ) de vez em quando c. ( ) nunca

21. Como você percebe a representação em conselhos?

a.( ) é paritária
b.( ) participa mais homens do que mulheres
c.( ) participa mais mulheres do que homem
d.( ) há um equilíbrio no número de homens e mulheres

22. Você participa de outra instância colegiada, além do Colegiado Territorial

a.( ) Conselhos b.( ) Consórcios c.( ) Câmara Temáticas d.( ) outros/qual? ____

23. Quando você participa de reuniões de colegiado vai
    a.( )com recursos próprios
    b.( ) de carona
    c.( ) em carro da prefeitura
    d.( ) em carro de empresa/ong
    e.( ) ou outro Como?

24. Como você classifica a participação do CODETER na execução de políticas públicas no território?
    a.( ) indiferente
    b.( ) importante,
    c.( ) pouco importante

d.( ) muito importante

25. Quais instâncias do Colegiado Territorial você participa? Pode informar mais de uma
a.( ) Plenária
b.( ) Núcleo Diretivo/Dirigente ou Similar
c.( ) Núcleo Técnico (ou Câmara Técnica)
d.( ) Comitê de Mulheres
e.( ) Câmaras ou outros Comitês Temáticos/Setoriais. Qual(is):_____

26. Me fale da opinião sobre as discussões durante as reuniões do CODETER
a.( ) importantes, pois é o que precisa ser tratado
b.( ) pouco importante, pois não trata do que realmente deveria ser tratado
c.( ) pouco eficaz, pois o que é tratado não vejo resultado
d.( ) muito eficaz, pois tudo ou quase tudo que é tratado, temos respostas

A. Dados acerca da participação em outras organizações

27. Você participa de algum Movimento Social ou Coletivo?
a.( ) sim b.( ) não Se sim, quais?

28. Qual(is) segmento(s) de atuação? Informar todos os segmentos em que participa.
a.( ) Movimentos Sociais do Campo
b.( ) Movimentos ou Coletivos de Povos e Comunidades Tradicionais
c.( ) Movimentos ou Coletivos de Mulheres
d.( ) Movimentos ou Coletivos de Jovens
e.( ) Movimentos Religiosos
Outros:

E. Dados acerca da MOBILIZAÇÃO E DECISÃO (perguntas retiradas do questionário do SGI - Sistema de Gestão de Informações do MDA, mas não foi concluído)

29. Como você fica sabendo das reuniões do colegiado?
a.( ) por rede social
b.( ) por comunicação direta dos membros
c.( ) pelo grupo do Território no WhatsApp

30. **Você acha que a forma e mobilização dos membros do Colegiado para participar das reuniões é suficiente**? a.( ) sim b.( ) não
Se não, o que deve mudar? Se sim, porque? _____

31. **Na sua opinião a participação dos membros do Colegiado nas plenárias territoriais é adequada?** a.( ) sim b.( ) não
32. Se não, o que deve mudar? Se sim, porque? _____

33. **A tomada de decisão nas reuniões do Colegiado Territorial ocorre na maioria das vezes por**: a.( ) Consenso b.( ) Votação c.( ) Não sei
34. Das pessoas que participam do território, você acha que é suficiente para tratar das questões e discussões ou acha que há grupos ou pessoas que você considera

importantes para o desenvolvimento do território que NÃO SÃO membros do Colegiado?
a.( ) sim b.( ) não ( ) não sei

35. Você acha há grupos ou pessoas que considera importantes para o desenvolvimento do território que NÃO SÃO participam do Colegiado?
a.( ) sim b.( ) não ( ) não sei

Caso sim, quais?

a.( ) Movimentos de Jovens
b.( ) Movimentos de Mulheres
c.( ) Movimentos Indígenas
d.( ) Comunidades Quilombolas
e.( ) Outras Comunidades Tradicionais
f.( ) Movimentos do Campo
g.( ) Assentados(as) e/ou acampadas da Reforma Agrária
h.( ) Sindicatos
i.( ) Colônias de Pescadores
j.( ) ONGs - Organizações Não Governamentais
k.( ) Associações
l.( ) Cooperativas
m.( ) Entidades Religiosas
n.( ) Universidades e outras Instituições de Ensino
o.( ) Órgãos de Pesquisa, Extensão e Assistência Técnica
p.( ) Setor Empresarial/Comércio
q.( ) Governo Federal
r.( ) Governo Estadual
s.( ) Governo Municipal
t.( ) Conselhos Municipais
u.( ) Conselhos Estaduais
v.( ) Outra:_____

36. **Como você avalia, atualmente, a influência dos grupos abaixo na tomada de decisão do Colegiado Territorial?** (Pontue 0 a 10 sendo que 0 pra nenhuma influência até 10 conforme a intensidade de influência)

a.( ) Movimentos de Jovens
b.( ) Movimentos de Mulheres
c.( ) Movimentos Indígenas
d.( ) Comunidades Quilombolas
e.( ) Outras Comunidades Tradicionais
f.( ) Movimentos do Campo
g.( ) Assentados(as) e/ou acampadas da Reforma Agrária
h.( ) Sindicatos
i.( ) Colônias de Pescadores
j.( ) ONGs - Organizações Não Governamentais
k.( ) Associações
l.( ) Cooperativas
m.( ) Entidades Religiosas
n.( ) Universidades e outras Instituições de Ensino
o.( ) Órgãos de Pesquisa, Extensão e Assistência Técnica
p.( ) Setor Empresarial/Comércio
q.( ) Governo Federal
r.( ) Governo Estadual
s.( ) Governo Municipal
t.( ) Conselhos Municipais
u.( ) Conselhos Estaduais
v.( ) Outra:_____

37. Ja utilizou recurso financeiro de alguma linha de crédito por meio do CODETER?
a.( ) sim b.( ) não Se sim, quais? _____

F. Dados acerca da participação em políticas publicas

38. É beneficiado por alguma política pública? a.( ) sim b.( ) não
Se sim Qual? a. ( ) PRONAF b.( )PAA c.( )PNAE
d.( ) Proinf e.( ) Farinheira Móvel ( ) outra qual? _____

39. Como você entende a participação/ajuda do Governo na produção da sua propriedade

a.( ) é atuante
b.( ) nunca ajudou
c.( ) nunca procurei
d.( ) já procurei mas nunca consegui

40. Na sua opinião:

a.( ) as políticas que chegam no território vem como pacotes prontos do Estado
b.( ) as propostas feitas nas reuniões do CODETER são consideradas e voltam como políticas públicas
b.( ) as propostas feitas nas reuniões do CODETER são POUCO consideradas e somente algumas voltam como políticas públicas

G. Dados acerca da identificação dos ELOS da cadeia de participação

41. Dê nota de 0 a 10 aos indicadores abaixo que considera ser motivação para participar no CODETER

a.( ) Depende de quem convida
b.( ) Interesse em adquirir conhecimento, experiência e treinamento;
c.( ) A presença de parentes e/ou amigos
d. ( ) Confiança mútua e solidariedade; amizade,
e.( ) benefícios "externos" (crédito/recursos materiais) e
f.( ) benefícios afetivos (amizade)
g.( ) objetivos comuns e valores compartilhados entre os membros

44. O que mais me atrai em participar de reuniões em associações

a.( ) Sei que lá vou encontrar com as pessoas que gosto
b.( ) Sei que lá vou aprender com novas orientações técnicas
c.( ) gosto de ir porque vou fazer contatos importantes para o meu trabalho
d.( ) vou por que gosto de ir, e sei que contribui muito com minha atividade
e.( ) vou, mas não gosto de ir, mas sei que contribui muito com minha atividade

45. O que mais me atrai em participar das reuniões no CODETER

a.( ) Sei que lá vou encontrar com as pessoas que gosto
b.( ) Sei que lá vou aprender com novas orientações técnicas
d.( ) gosto de ir porque vou fazer contatos importantes para o meu trabalho
e.( ) vou por que gosto de ir, e sei que contribui muito com minha atividade
f.( ) vou, mas não gosto de ir, mas sei que contribui muito com minha atividade

42.**Você considera sua participação no CODETER?**

a.( ) indiferente
b.( ) importante,
c.( ) pouco importante
d.( ) muito importante

43.Como você vê a associação da sua comunidade?

a.( ) é um lugar de obter conhecimento técnico
b.( ) é um lugar de conhecer outras pessoas
c.( ) é um lugar de trocar informações
d.( ) é um lugar de relacionamentos, contatos e laços sociais
e.( ) é um lugar

APÊNDICE 5

Questionário Modelo da SGE Aplicado no TIES

IGS Índice de Gestão Social
SGE - Sistema de Gestão Estratégica

Nome do aplicador

Data de aplicação / /

IDENTIFICAÇÃO DO(A) ENTREVISTADO(A)

P1 Sexo	P2 Ano de Nascim.	P3 UF	P4 Município de Residência	P5 Território de Residência
Fem. Mas.				

P6 Qual é o seu Grau de Instrução? *Informar o maior nível de escolaridade.*

- Sem instrução
- Ensino fundamental incompleto *(até a 7ª série)*
- Ensino fundamental completo *(8ª série concluída)*
- Ensino médio incompleto *(até o 2º ano)*
- Ensino médio completo *(3º ano concluído)*
- Ensino superior incompleto
- Ensino superior completo
- Especialização
- Mestrado
- Doutorado

P7 Que tipo de Entidade ou Instituição você representa no Colegiado Territorial?

- Sociedade Civil
- Poder Público

P8 Você é membro do Colegiado:

- Titular
- Suplente
- Participante Ocasional

P9 Você participa de outra instância colegiada, além do Colegiado Territorial (Conselhos, Consórcios, outros)?

- Sim
- Não

P10 Qual outra instância colegiada você participa (Conselhos, Consórcios, outros)?

- Desenvolvimento Rural ou Agrário
- Saúde
- Meio Ambiente
- Segurança Pública
- Educação
- Segurança Alimentar
- Conselho Tutelar
- Justiça
- Direitos Humanos
- Mulheres
- Crianças e Adolescentes
- Jovens
- Idosos
- LGBTTT - Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Transgêneros
- Outra:

P11 Você participa de algum Movimento Social ou Coletivo?

- Sim. Quantos
- Não

P12 Qual(is) segmento(s) de atuação? *Informar todos os segmentos em que participa.*

- Movimentos Sociais do Campo
- Movimentos ou Coletivos de Mulheres
- Movimentos ou Coletivos de Jovens
- Movimentos ou Coletivos de Povos e Comunidades Tradicionais
- Movimentos Religiosos
- Outros:

P13 Há quanto tempo você participa deste Colegiado Territorial?

- Menos de 1 ano
- De 1 a 3 anos
- De 3 a 5 anos
- De 5 a 7 anos
- Mais de 7 anos

P14 Quais instâncias do Colegiado Territorial você participa? *Informar todas as instâncias em que participa.*

- Plenária
- Núcleo Diretivo/Dirigente ou Similar
- Núcleo Técnico (ou Câmara Técnica)
- Câmaras ou Comitês Temáticos/Setoriais. Qual(is):

Secretaria de Desenvolvimento Territorial — Ministério do Desenvolvimento Agrário — GOVERNO FEDERAL BRASIL

1. MOBILIZAÇÃO E DECISÃO

P15 Como você avalia o processo de mobilização dos membros do Colegiado para participar das reuniões? *Avalie de 0 a 10 | 99 - Não Sei*

P16 Como você avalia a participação dos membros do Colegiado nas plenárias territoriais? *Avalie de 0 a 10 | 99 - Não Sei*

P17 A tomada de decisão nas reuniões do Colegiado Territorial ocorre na maioria das vezes por:

- Consenso
- Votação
- Não sei

P18 Existem grupos ou pessoas que você considera importantes para o desenvolvimento do território que NÃO SÃO membros do Colegiado?

- Sim
- Não
- Não sei

P19 Caso sim, quais? *Marcar todas as alternativas que se aplicam.*

- Movimentos de Jovens
- Movimentos de Mulheres
- Movimentos Indígenas
- Comunidades Quilombolas
- Outras Comunidades Tradicionais
- Movimentos do Campo
- Assentados(as) e/ou acampados(as) da Reforma Agrária
- Sindicatos
- Colônias de Pescadores
- ONGs - Organizações Não Governamentais
- Associações
- Cooperativas
- Entidades Religiosas
- Universidades e outras Instituições de Ensino
- Órgãos de Pesquisa, Extensão e Assistência Técnica
- Setor Empresarial/Comércio
- Governo Federal
- Governo Estadual
- Governo Municipal
- Conselhos Municipais
- Conselhos Estaduais
- Outras:

P20 Como você avalia, atualmente, a influência dos grupos abaixo na tomada de decisão do Colegiado Territorial?
Avalie de 0 a 10 | 99 - Não Sei | 999 - Não se aplica

- Movimentos de Jovens
- Movimentos de Mulheres
- Movimentos Indígenas
- Comunidades Quilombolas
- Outras Comunidades Tradicionais
- Movimentos do Campo
- Assentados(as) e/ou acampados(as) da Reforma Agrária
- Sindicatos
- Colônias de Pescadores
- ONGs - Organizações Não Governamentais
- Associações
- Cooperativas
- Entidades Religiosas
- Universidades e outras Instituições de Ensino
- Órgãos de Pesquisa, Extensão e Assistência Técnica
- Setor Empresarial/Comércio
- Governo Federal
- Governo Estadual
- Governo Municipal
- Conselhos Municipais
- Conselhos Estaduais
- Outras:

P21 Normalmente, qual o papel desempenhado pela Plenária do Colegiado em relação aos projetos financiados pelo PROINF?
Marcar todas as alternativas que se aplicam.

- Não participa
- Participa da identificação da demanda
- Participa na seleção do projeto
- Participa na elaboração
- Participa na aprovação
- Acompanha a execução
- Participa na gestão ou funcionamento
- Participa do monitoramento e avaliação
- Não sei

2. FUNCIONAMENTO DO COLEGIADO COMO INSTÂNCIA DE GOVERNANÇA

P22 Quais temas foram tratados ou debatidos com mais frequência no Colegiado Territorial? *Marcar os 5 temas mais importantes.*

- ☐ Gênero
- ☐ Raça e Etnia
- ☐ Juventude
- ☐ Desenvolvimento rural
- ☐ Saúde
- ☐ Meio Ambiente
- ☐ Assuntos Políticos
- ☐ Segurança Pública e Justiça
- ☐ Educação
- ☐ Segurança alimentar
- ☐ Direitos Humanos
- ☐ Justiça
- ☐ Infraestrutura
- ☐ Cultura e Lazer
- ☐ Turismo
- ☐ Controle Social
- ☐ Cidadania e Inclusão Social
- ☐ Reforma Agrária
- ☐ Regularização Fundiária
- ☐ Agroecologia
- ☐ Cooperativismo e/ou Associativismo
- ☐ Dinamização Econômica ou Inclusão Socioprodutiva
- ☐ Comercialização e Mercados
- ☐ Outros:

P23 Como você avalia o debate das seguintes Políticas Públicas no âmbito do Colegiado Territorial: *Avalie de 0 a 10 | 99 - Não Sei | 999 - Não se aplica*

- ☐ Agroecologia
- ☐ Cooperativismo
- ☐ Educação no Campo
- ☐ MCMV – Programa Minha Casa Minha Vida
- ☐ PAA - Programa de Aquisição de Alimentos
- ☐ PGPM-Bio - Política de Garantia de Preço Mínimo para os Produtos da Sociobiodiversidade
- ☐ PNDTR - Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural
- ☐ PROINF - Ação Orçamentária de Apoio a Infraestrutura em Territórios Rurais
- ☐ PRONATEC -Programa Nacional de Acesso à Formação Profissional, Técnica, Tecnológica e Emprego
- ☐ SUASA - Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária
- ☐ ATER - Assistência Técnica e Extensão Rural
- ☐ Crédito Fundiário
- ☐ Luz para Todos
- ☐ Microcrédito Orientado
- ☐ PAC - Programa de Aceleração do Crescimento
- ☐ PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar
- ☐ PNRA - Plano Nacional de Reforma Agrária
- ☐ PRONATEC -Programa Nacional de Acesso à Formação Profissional, Técnica, Tecnológica e Emprego
- ☐ Seguro Safra
- ☐ Terra Legal

P24 Houve um debate coletivo na sua entidade ou instituição para escolha dos representantes no Colegiado Territorial?

☐ Sim ☐ Não ☐ Não sei

P25 Como são escolhidas as entidades ou instituições que participam da Plenária do Colegiado Territorial?

- ☐ Convocatória aberta para eleição
- ☐ Convite direto a partir de deliberação da Plenária
- ☐ Solicitação voluntária da entidade ou instituição
- ☐ A partir de incentivo ou indução de políticas públicas
- ☐ Não sei
- ☐ Não se aplica
- ☐ Outro meio:

P26 Com relação às suas expectativas, como você avalia o funcionamento do Colegiado? ☐ *Avalie de 0 a 10 | 99 - Não Sei | 999 - Não se aplica*

P27 Na sua visão, existem atualmente grupos dominantes no Colegiado?

☐ Sim. Qual(is): ☐ Não ☐ Não sei

P28 Na sua visão, existem atualmente grupos marginalizados no Colegiado?

☐ Sim. Qual(is): ☐ Não ☐ Não sei

P29 Avalie a capacidade de gestão do Colegiado e suas instâncias para as seguintes atividades: *Avalie de 0 a 10 / 99 - Não Sei / 999 - Não se aplica*

- Planejar as ações comuns para o desenvolvimento do território
- Definir as responsabilidades de cada um
- Definir regras coletivas de funcionamento
- Cumprir regras definidas e acordadas coletivamente
- Animar reuniões e atividades do Colegiado
- Tomar decisões de maneira transparente e/ou democrática
- Encaminhar a resolução de problemas
- Lidar/resolver conflitos
- Acompanhar e avaliar as ações desenvolvidas
- Definir regras de repasse de informações

P30 Frequentemente, quem define a agenda política e o planejamento anual do Colegiado? *Marque até 03 (três) alternativas quando necessário.*

- Assessoria Territorial
- Núcleo Diretivo
- Secretário(a) do Colegiado
- Outra Pessoa ou Grupo
- Coordenador(a) do Colegiado
- Plenária
- SDT/MDA
- Não sei

P31 As atividades do Colegiado Territorial melhoraram após a implantação do Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDET)?

- Sim
- Não
- Não sei
- Não se aplica (não tem NEDET)

P32 Como você avalia o trabalho desenvolvido pelo Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDET) no território?

Avalie de 0 a 10 | 99 - Não Sei | 999 - Não se aplica

P33 Como avalia o trabalho desenvolvido por Organizações Não Governamentais (ONGs) contratadas pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) para apoiar os territórios?

Avalie de 0 a 10 | 99 - Não Sei | 999 - Não se aplica

P34 Frequentemente, quem constrói a pauta das atividades realizadas pelo Colegiado?

- Assessoria Territorial
- Núcleo Diretivo
- Secretário(a) do Colegiado
- Outra Pessoa ou Grupo
- Coordenador(a) do Colegiado
- Plenária
- SDT/MDA
- Não sei

P35 Como você avalia o repasse de informações entre os integrantes do Colegiado Territorial e as entidades/instituições que eles representam?

Avalie de 0 a 10 | 99 - Não Sei | 999 - Não se aplica

P36 Qual a sua avaliação sobre o nível de conhecimento do Colegiado Territorial sobre os seguintes temas:
Avalie de 0 a 10 | 99 - Não Sei | 999 - Não se aplica

- Política de desenvolvimento territorial
- Projetos PROINF financiados no Território
- Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (PTDRS do território)
- Realidade do seu Território Rural
- Políticas Públicas em geral

P37 Qual o seu nível de informação e conhecimento sobre as seguintes políticas públicas: *Avalie de 0 a 10 | 99 - Não Sei | 999 - Não se aplica*

- Agroecologia
- Cooperativismo
- Educação no Campo
- MCMV – Programa Minha Casa Minha Vida
- PAA - Programa de Aquisição de Alimentos
- PGPM-Bio - Política de Garantia de Preço Mínimo para os Produtos da Sociobiodiversidade
- PNDTR - Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural
- PROINF - Ação Orçamentária de Apoio a Infraestrutura em Territórios Rurais
- PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
- SUASA - Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária
- ATER - Assistência Técnica e Extensão Rural
- Crédito Fundiário
- Luz para Todos
- Microcrédito Orientado
- PAC - Programa de Aceleração do Crescimento
- PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar
- PNRA - Plano Nacional de Reforma Agrária
- PRONATEC -Programa Nacional de Acesso à Formação Profissional, Técnica, Tecnológica e Emprego
- Seguro Safra
- Terra Legal

P38 Como você avalia a troca de informações entre as Instâncias do Colegiado (Plenária, Núcleo Diretivo, Núcleo Técnico ou Câmara Técnica, Câmeras ou Comitês Temáticos/Setoriais?

Avalie de 0 a 10 | 99 - Não Sei | 999 - Não se aplica

P39 O Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) orienta as decisões e ações realizadas para o desenvolvimento do Território?

*Avalie de 0 a 10 | 99 - Não Sei | 999 - Não se aplica (somente poderá ser considerado para **território que não possua PTDRS**)*

P40 Quais ações são realizadas pelo Colegiado para elaboração e aprovação dos projetos de desenvolvimento territorial?

Marcar todas as alternativas que se aplicam.

- Análise de viabilidade técnica
- Avaliação do mérito
- Coerência com o PTDRS
- Priorização e seleção com base em critérios
- Participação de especialistas nas áreas do projeto
- Não sei
- Não se aplica

P41 Existem outras fontes de recursos para assegurar o funcionamento do Colegiado que não sejam da Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT/MDA?

- Sim. Quais?
- Não
- Não sei

P42 Como você avalia o diálogo do Colegiado com os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário - CMDRS ou equivalente?

Avalie de 0 a 10 | 99 - Não Sei | 999 - Não se aplica

P43 Em que medida as situações a seguir prejudicam o desempenho do Colegiado?

Avalie de 0 (Não Prejudica) a 10 (Prejudica muito) | 99 - Não Sei | 999 - Não se aplica

- Alta rotatividade dos membros
- Ausência de normas ou regras de convivência
- Baixa capacidade técnica para avaliação de projetos
- Baixa participação dos produtores familiares
- Decisões do Colegiado não são implementadas
- Falta de recursos financeiros para financiamento do Colegiado (alimentação, transporte, etc.)
- Outros:
- Influência política
- O Colegiado não é escutado em outras instâncias externas
- O Colegiado não representa os verdadeiros interesses do território
- Pouca participação dos gestores públicos
- Presença de grupos dominantes
- Problemas com assessoria territorial

3. RESULTADOS DA GESTÃO SOCIAL

P44 Na sua opinião, a sociedade local considera o Colegiado Territorial como um espaço legítimo (reconhecido e importante) para o desenvovimento territorial?

- Sim
- Não
- Não sei

P45 Sua participação no Colegiado tem oferecido algum benefício para sua entidade ou instituição?

- Sim
- Não
- Não sei

P46 O Colegiado possibilitou uma repartição mais equilibrada do poder político no Território?

- Sim
- Não
- Não sei

P47 O processo desenvolvido pelo Colegiado possibilitou uma renovação das lideranças no território?

- Sim
- Não
- Não sei

P48 As ações do Colegiado tendem a privilegiar apenas um grupo específico do território?

- Sim, há grupos privilegiados
- Não, existe uma repartição equilibrada das ações
- Não sei

P49 Como você avalia seu processo de aprendizagem como resultado de sua participação no Colegiado em relação aos seguintes aspectos:
Avalie de 0 a 10 | 99 - Não Sei | 999 - Não se aplica

- Apropriação da gestão social como instrumento para implementação das políticas públicas
- Diálogo com o poder público
- Visão mais clara dos desafios do Território
- Melhor compreensão das dinâmicas atuais do território
- Entendimento das políticas públicas
- Entendimento das percepções dos grupos de interesse
- Capacidade de negociar
- Capacidade de definir, implementar e avaliar projetos
- Capacidade de intercâmbios de experiências e trocas de conhecimento
- Capacidade de lidar com conflitos
- Capacidade de planejamento territorial
- Capacidade de expressão em público
- Capacidade de relação interpessoal
- Capacidade de respeitar regras ou normas pactuadas coletivamente
- Capacidade de resolver problemas

P50 Em que medida o Colegiado Territorial influenciou na execução, ajuste ou orientação das seguintes Políticas Públicas federais para se adaptarem às realidades do território?
Avalie de 0 a 10 | 99 - Não Sei | 999 - Não se aplica

- Agroecologia
- Cooperativismo
- Educação no Campo
- MCMV – Programa Minha Casa Minha Vida
- PAA - Programa de Aquisição de Alimentos
- PGPM-Bio - Política de Garantia de Preço Mínimo para os Produtos da Sociobiodiversidade
- PNDTR - Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural
- PROINF - Ação Orçamentária de Apoio a Infraestrutura em Territórios Rurais
- PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
- SUASA - Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária
- ATER - Assistência Técnica e Extensão Rural
- Crédito Fundiário
- Luz para Todos
- Microcrédito Orientado
- PAC - Programa de Aceleração do Crescimento
- PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar
- PNRA - Plano Nacional de Reforma Agrária
- PRONATEC -Programa Nacional de Acesso à Formação Profissional, Técnica, Tecnológica e Emprego
- Seguro Safra
- Terra Legal

P51 A partir do trabalho do Colegiado, as políticas municipais e/ou estaduais mudaram ou foram adaptadas às realidades dos territórios?

- Sim
- Não
- Não sei

P52 Como você avalia a influência do Colegiado em: *Avalie de 0 a 10 | 99 - Não Sei | 999 - Não se aplica*

- Melhoria do diálogo entre os atores locais
- Relações com outras redes existentes (Rede de Agroecologia, Rede Nacional de Colegiados Territoriais, Outras)
- Relações de cooperação entre os atores locais

P53 A partir da sua participação no Colegiado seu sentimento de pertencimento ao território foi fortalecido?

- Sim
- Não

P54 Fazer parte do Colegiado contribuiu para mudar sua maneira de pensar e agir?

- Sim
- Não

P55 De uma maneira geral, como evoluíram todos esses impactos do Colegiado no decorrer do tempo? *Avalie de 0 a 10 | 99 - Não Sei | 999 - Não se aplica*

- Legitimidade do Colegiado frente à sociedade
- Aprendizagem dos membros do Colegiado
- Territorialização de Políticas Públicas
- Laços Sociais
- Sentimento de pertencimento ao território
- Qualidade de vida da população

APÊNDICE 6: Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL - MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO SUL DA BAHIA (UFSB)
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM ESTADO E SOCIEDADE

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO[1]

Convidamos o (a) Sr (a) para participar da Pesquisa (Participação Social e políticas públicas territoriais: Território de Identidade Extremo Sul da Bahia), sob a responsabilidade do/a pesquisador/a Patricia Ferreira Coimbra Pimentel a qual pretende compreender a participação social, bem como a dinâmica de organização e atuação dos sujeitos nas diversas ações do Colegiado de Desenvolvimento Territorial – Codeter e políticas públicas do Território de Identidade Extremo Sul da Bahia. Sua participação é voluntária e se dará por meio de entrevista gravada em aparelho celular e/ou preenchimento de questionário impresso. Não há riscos decorrentes de sua participação na pesquisa. Se o/a Sr (a) aceitar participar, as respostas obtidas por esta pesquisa poderão contribuir para documentar sobre o histórico, a identidade e informações sobre os resultados da participação social e políticas públicas desenvolvidas no território para registros e contribuições com informações para formulação de políticas públicas e estratégias de gestão participativa no Codeter. Se depois de consentir o/a Sr. (a) desistir de continuar participando, tem o direito e a liberdade de retirar seu consentimento em qualquer fase da pesquisa, seja antes ou depois da coleta dos dados, independente do motivo e sem nenhum prejuízo a sua pessoa. O/a Sr (a) não terá nenhuma despesa e também não receberá nenhuma remuneração referente a esta pesquisa. Entretanto, caso o/a Sr. (a) tenha alguma despesa decorrente desta pesquisa será totalmente ressarcido/a pelo pesquisador/a responsável. Os resultados da pesquisa serão analisados e publicados, mas a sua identidade não será divulgada, uma vez que será guardada em sigilo. Para qualquer outra informação, o (a) Sr (a) poderá entrar em contato com o/a pesquisador/a no seguinte endereço: Rua da Liberdade 777 casa 05 CEP: 45990-232 Bairro Bela Vista, pelo telefone 73998001252, ou poderá entrar em contato com o Curso de Doutorado do Programa de Pós Graduação em Estado e Sociedade da Universidade Federal do Sul da Bahia – UFSB.

CONSENTIMENTO PÓS–INFORMAÇÃO

Eu,_____, fui informado sobre o que o/a pesquisador/a quer fazer e porque precisa da minha colaboração, e entendi a explicação. Por isso, eu concordo em participar da pesquisa, sabendo que não vou ganhar nada e que posso sair quando quiser. Este documento é emitido em duas vias originais, as quais serão assinadas por mim e pelo/a pesquisador/a, ficando uma via com cada um de nós

Assinatura ou impressão datiloscópica do/da participante da pesquisa _____

Assinatura do Pesquisador responsável _____ Data: __/ __/ __

1. Documento elaborado com base no Modelo de Formulário do Comitê de Ética em pesquisa com seres humanos da UFSB

APÊNDICE 7: Termo de Autorização de Uso de Imagem e Som de Voz

SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL - MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO SUL DA BAHIA (UFSB)
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM ESTADO E SOCIEDADE

TERMO DE AUTORIZAÇÃO DE USO DE IMAGEM E SOM DE VOZ

Eu, _____, autorizo livre e voluntariamente, a pesquisadora Patricia Ferreira Coimbra Pimentel a obter fotografias, filmagens e/ou gravações de voz de minha pessoa para fins de pesquisacientífica/educacional. Conheço a pesquisa intitulada Participação Social e Políticas Territoriais: Território de Identidade Extremo Sul da Bahia e concordo livremente emparticipar dela.

Concordo que o material e as informações obtidas relacionadas a minha pessoa possam ser publicados em aulas, congressos, eventos científicos, palestras, dissertações, teses e/ou periódicos científicos. Porém, não devo ser identificado por nome ou qualquer outra forma. As fotografias, vídeos e gravações ficarão sob a propriedade do/da pesquisador/a.

_____(BA),_____de_____de_____.

_____

Assinatura ou impressão datiloscópica do/da participante da pesquisa

APÊNDICE 8: Comunicado ao Codeter sobre a realização da Pesquisa

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA- MEC
UNIVERSIDADE FEDERAL DO SUL DA BAHIA - UFSB
CENTRO DE FORMAÇÃO EM CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTADO E SOCIEDADE

Ao

Núcleo Diretivo do Colegiado Territorial de Desenvolvimento Sustentável - CODETER
Território de Identidade Extremo Sul da Bahia

Sr. Alexsandro Silva Chaves

Prezado Senhor,

Vimos informar o desenvolvimento da pesquisa P**articipação social e políticas territoriais: Território de Identidade Extremo Sul da Bahia,** em andamento, no programa de Doutorado em Estado e Sociedade da Universidade Federal do Sul da Bahia, que tem o objetivo de compreender a participação social no CODETER, bem como a dinâmica de organização e atuação dos sujeitos nas diversas ações e políticas públicas no TIESBA.

Portanto, para além da pesquisa bibliográfica e levantamento de dados que definem a identidade do território, solicitamos apoio para a pesquisa de campo que necessita de acesso a documentos internos, assim como entrevistas com os membros do núcleo diretivo e outros atores do Colegiado.

Certos da sua colaboração, desde já agradecemos.

Atenciosamente,

Patricia Ferreira Coimbra Pimentel
Doutoranda PPGES/UFSB

Prof. Lílian Reichert Coelho
Orientadora PPGES/UFSB

APÊNDICE 9: Termo de Anuência do coordenador do Codeter sobre a realização da pesquisa

TERRITÓRIO DE IDENTIDADE EXTREMO SUL

Alcobaça, Caravelas, Ibirapuã, Itamaraju, Itanhém, Jucuruçu, Lajedão, Medeiros Neto, Mucuri, Nova Viçosa, Prado, Teixeira de Freitas, Vereda

TERMO DE ANUÊNCIA

Declaramos para os devidos fins que estamos de acordo com a execução do projeto de pesquisa intitulado "Participação social e políticas territoriais: Território de Identidade Extremo Sul da Bahia", desenvolvido pelo doutoranda Patricia Ferreira Coimbra Pimentel, sob a coordenação da Profa. Lílian Reichert Coelho, do Programa de Pós Graduação em Estado e Sociedade da Universidade Federal do Sul da Bahia, o qual terá o apoio desta Instituição.



Teixeira de Freitas, 28 de julho de 2022.

Alexsandro Silva Chaves
Coordenador do Colegiado Territorial de Desenvolvimento Sustentável - CODETER
Território de Identidade Extremo Sul da Bahia

Rua Princesa Isabel nº 92 Sala 206, Centro Teixeira de Freitas - Bahia CEP 45985-182,
Email: ties2004@hotmail.com CNPJ nº 24.556.806/0001-29