

JUSTIFICAÇÕES DA ADOÇÃO DO ENFOQUE TERRITORIAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS RURAIS: O CASO DA BAHIA

Carolina Schiesari¹

 <https://orcid.org/0000-0002-0804-234X>

Paulo Eduardo Moruzzi Marques²

 <https://orcid.org/0000-0002-0514-7568>

RESUMO

Este estudo tem o objetivo de identificar as justificações e suas formas de comprovações em torno do processo de adoção da abordagem territorial de desenvolvimento para o meio rural brasileiro e baiano. A Teoria das Justificações é o principal referencial teórico-metodológico utilizado para a análise dos discursos de representantes dos poderes executivos nacional e estadual em termos de suas estratégias. Posteriormente, com a finalidade de avaliar a aplicação da principal política territorial em andamento no Brasil, aquela de Desenvolvimento Territorial do estado da Bahia, a avaliação se dirigiu aos discursos dos atores locais com a mesma base teórica. Como resultado, elementos da ordem de justiça cívica, como bem-estar comum, inclusão social, governança participativa, ação coletiva e mobilização social, situam-se na base destas construções discursivas visando legitimação a favor do enfoque territorial. Por outro lado, comprovações de vontade política, engajamento social e aplicação de dispositivos legais robustos se mostraram essenciais para possibilitar a continuidade e o avanço desta perspectiva, fatores consistentes no estado da Bahia, porém enfraquecidos a nível nacional. Entretanto, quanto a sua efetividade, a política territorial da Bahia enfrenta importantes desafios, sobretudo no que diz respeito à promoção da intersectorialidade, questão que demanda maiores estudos para a sua validação.

Palavras-chave: Desenvolvimento Territorial. Desenvolvimento Rural. Políticas Públicas Territoriais. Teoria das Justificações.

JUSTIFICATIONS FOR ADOPTING THE TERRITORIAL APPROACH IN RURAL DEVELOPMENT PUBLIC POLICIES: THE CASE OF BAHIA

ABSTRACT

The aim of this study is to identify the justifications and their forms of proof surrounding the process of adopting a territorial development approach for rural areas in Brazil and Bahia. The Theory of Justifications is the main theoretical-methodological framework used to analyze the speeches of representatives of the national and state executive powers in terms of their strategies. Subsequently, in order to evaluate the application of the main territorial public policy underway in Brazil, the Territorial Development Policy of the state of Bahia, the evaluation turned to the discourses of local actors using the same theoretical basis. As a result, elements of the civic world, such as common good, social inclusion, participatory governance, collective action and social mobilization, are at the base of these discursive constructions aiming at legitimization of the territorial approach. On the other hand, proof of political will, social engagement and application of robust legal mechanisms have evidenced essential to enable the continuity and advancement of this perspective, factors that are consistent in the state of Bahia, but weakened at national level. However, in terms of its effectiveness, Bahia's territorial policy faces relevant challenges, especially in terms of promoting intersectoriality,

¹ Doutora em Ecologia Aplicada. Universidade de São Paulo (CENA-ESALQ/USP, Piracicaba/SP). E-mail: cschiesari@usp.br.

² Doutor em Sociologia. Institut des Hautes Etudes de l'Amérique Latine, la Sorbonne nouvelle, Paris III. Docente do PPGI em Ecologia Aplicada da Universidade de São Paulo (CENA-ESALQ/USP, Piracicaba/SP). E-mail: pmarques@usp.br.

an issue that requires further studies for its validation.

Keywords: Territorial Development. Rural Development. Territorial Public Policies. Theory of Justifications.

JUSTIFICACIONES PARA ADOPTAR EL ENFOQUE TERRITORIAL EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS RURALES: EL CASO DE BAHÍA

RESUMEN

El objetivo de este estudio es identificar las justificaciones y sus formas de prueba en torno al proceso de adopción de un enfoque de desarrollo territorial para las áreas rurales de Brasil y Bahía. La Teoría de las Justificaciones es el principal marco teórico-metodológico utilizado para analizar los discursos de los representantes de los poderes ejecutivos nacional y estadual en función de sus estrategias. Posteriormente, para evaluar la aplicación de la principal política pública territorial en curso en Brasil, la Política de Desarrollo Territorial del estado de Bahía, se recurrió a los discursos de los actores locales utilizando la misma base teórica. En consecuencia, elementos del orden de la justicia cívica, como el bienestar común, la inclusión social, la gobernanza participativa, la acción colectiva y la movilización social, constituyen la base de estas construcciones discursivas destinadas a legitimar el enfoque territorial. Por otro lado, a prueba de voluntad política, compromiso social y aplicación de disposiciones jurídicas sólidas han demostrado ser esenciales para permitir la continuidad y el progreso de esta perspectiva, factores que son consistentes en el estado de Bahía, pero debilitados a escala nacional. Sin embargo, en términos de su eficacia, la política territorial de Bahía se enfrenta a retos relevantes, especialmente en lo que se refiere a la promoción de la intersectorialidad, una cuestión que requiere mayores estudios para su validación.

Palabras-clave: Desarrollo Territorial. Desarrollo Rural. Políticas Públicas Territoriales. Teoría de Las Justificaciones.

INTRODUÇÃO

A discussão sobre a abordagem territorial de desenvolvimento se iniciou a partir dos anos 1970, especialmente nos países europeus, no contexto de sintomas de crise da socialdemocracia. A reação aos impactos negativos da globalização e às disparidades econômicas entre regiões impulsionaram a propagação de um enfoque local no planejamento público, como os casos exemplares de constituição dos distritos industriais na Itália e dos territórios locais na França (Pecqueur, 2005).

No Brasil, o materialismo histórico e dialético proposto pelo movimento da renovação da geografia também ofereceu elementos dos mais pertinentes para a reflexão sobre o espaço geográfico, que futuramente influenciarão o desenho desta abordagem no país. Este movimento debateu os conceitos de paisagem, região, espaço e território, compreendendo-os como resultado da relação histórica entre sociedade-natureza, atribuindo maior relevância às intervenções humanas, até então renegadas pela geografia física (Saquet, 2011).

Conceitualmente, a perspectiva territorial de desenvolvimento se baseia principalmente em cinco princípios. O fator endógeno enfatiza a importância de se compreender e alavancar as potencialidades, as características, os atores e os ativos específicos do território no processo de

desenvolvimento (Pecqueur, 2005). A governança participativa aponta para a questão de se romper com a lógica de cima-para-baixo (*top-down*), visando o engajamento ativo e a participação intensa dos atores locais no processo de elaboração e implementação de políticas públicas (Schneider, 2004). A intersectorialidade é proposta com intuito de fomentar a dinamização econômica do território por meio da diversificação entre atividades dos setores primário, secundário e terciário, com ampliação das relações entre o rural e urbano (Veiga, 2016). Da mesma forma, a multidimensionalidade favorece a consideração das diversas e interdependentes dimensões do patrimônio territorial (econômico, social, humano-intelectual, político-institucional, cultural e ambiental) para o desenvolvimento (Dallabrida, 2020). Por último, o reforço da coesão social representa a construção de um ator coletivo capaz de alcançar o bem-estar comum, reduzindo as disparidades dentro do território (Dias; Costa, 2018).

As primeiras políticas públicas com enfoque territorial foram implementadas nos anos 1990, voltadas principalmente para o meio rural empobrecido. O Programa LEADER (Ligação Entre Ações para o Desenvolvimento da Economia Rural), instituído em 1991 na União Europeia (UE), constitui um exemplo emblemático de grande influência na elaboração de estratégias territoriais na América Latina e Brasil. Essa iniciativa foi impulsionada pelas discussões em torno da publicação do documento *The Future of Rural Society*, em 1988 (Gallardo-Cobos, 2010). Trata-se de um diagnóstico de falência da Política Agrícola Comum europeia, dando origem a um longo processo de reflexões e debates sobre a forma de intervenção pública no meio rural. Esse documento insiste sobre os efeitos indesejados produzidos pela política setorial, em razão sobretudo de seus riscos em termos de rompimento do equilíbrio entre as diferentes funções das atividades rurais.

No Brasil, este enfoque foi primeiramente experimentado, de forma parcial, no final do século XX, com a linha de Infraestrutura e Serviços do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), a qual destinava financiamento público para os municípios, sob gestão participativa de um Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) (Favareto, 2010a; Schneider; Silva; Moruzzi Marques, 2009). Nos anos 2000, a perspectiva territorial ganhou mais força, principalmente no meio acadêmico, influenciando a sua disseminação na esfera pública. Em 2003, foi lançado o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT) e, posteriormente, em 2008, o Programa Territórios da Cidadania (PTC), o qual se tornou referência na América Latina. Ou seja, a abordagem territorial se difundiu no país com propostas de ações participativas, endógenas, intersectoriais e intermunicipais (Antunes Junior; Borsatto; Souza-Esquerdo, 2021).

Entretanto, após 4 anos de execução, o PTC sofreu uma forte retração. A partir de 2014, grandes reduções de investimentos puderam ser notadas (Favareto; Lotta, 2017; Zimmermann *et al.*, 2014). Em 2016, com a dissolução do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e, por

consequente, da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), o programa foi formalmente extinto.

Mesmo com a interrupção da política nacional, alguns estados brasileiros permaneceram com uma gestão territorial. O caso da Bahia é o mais representativo, pois, paralelamente à aplicação dos programas federais (PRONAT e PTC), o estado estabeleceu sua própria Política Estadual de Desenvolvimento Territorial. O funcionamento desta última ocorre por meio dos Territórios de Identidade (TI), que, de maneira similar à experiência nacional, são formados por agrupamentos de municípios com características econômicas, sociais, culturais e geográficas semelhantes. Hoje, são contados 27 TI, contemplando todos os 417 municípios do estado.

Assim, apesar da paralisação dos dispositivos desta linha de política pública nacional, a pauta sobre o desenvolvimento territorial se renova (Antunes Junior; Borsatto; Souza-Esquerdo, 2022), sendo oportuno analisar as experiências que permanecem ativas para extrair aprendizados e gerar aprimoramentos. Portanto, este artigo tem o objetivo de interpretar as justificações da adoção da abordagem territorial no Brasil e na Bahia, considerando o contexto histórico de criação de ambas as estratégias. Primeiramente, a intenção consiste em identificar, tanto a nível nacional, como estadual, os argumentos em seu favor, formulados pelos gestores públicos encarregados da concepção, implementação e execução da política territorial, bem como as formas de comprovação de seus discursos. Em seguida, com vistas a avaliar de outro ponto de vista a aplicação da política territorial baiana, são analisados os discursos dos gestores locais nos territórios referentes aos seus resultados.

Além desta introdução, o artigo está dividido em mais três seções. No próximo segmento, são detalhados os matérias e métodos utilizados, bem como é apresentada a abordagem sociológica das justificações. Em seguida, são apresentados os resultados e discussão em torno das justificações sobre a escolha da abordagem territorial no Brasil e Bahia, identificando os principais elementos desse processo, assim como a visão dos atores baianos sobre a política territorial implementada no estado. Por último, são desenvolvidas as considerações finais.

A CHAVE DAS JUSTIFICAÇÕES PARA A ANÁLISE DA ABORDAGEM TERRITORIAL

Para interpretar os argumentos e justificações que acompanharam a adoção da abordagem territorial no Brasil e Bahia, utilizou-se a ferramenta teórica veiculada no livro *A Justificação* (Boltanski; Thévenot, 1991, 2020), tal como será explicado na próxima seção. A intenção consiste em examinar o contexto histórico de criação destas políticas, a fim de analisar os posicionamentos que embasaram a criação destas estratégias territoriais, apontando também os fatores diferenciais que favoreceram a permanência desta perspectiva na Bahia. Para essa análise, foram examinados diferentes discursos no âmbito dos governos federal e estadual, obtidos em documentos oficiais públicos.

Posteriormente, com o objetivo de estudar a particularidade da política territorial baiana, entrevistas semiestruturadas com os atores dos territórios baianos foram realizadas. Para tanto, foram considerados os oito TI que estão integralmente no estado da Bahia e que participaram de todas as políticas territoriais, ou seja, tanto aquelas nacionais quanto estaduais. Estes territórios são os seguintes: Baixo Sul; Chapada Diamantina; Irecê; Litoral Sul; Semi-árido Nordeste II; Sertão do São Francisco; Sisal; e Velho Chico.

Nas entrevistas, os territórios foram representados por seus coordenadores/as dos Colegiados de Desenvolvimento Territorial (CODETER). Vale lembrar que os CODETER são espaços de debate e engajamento social, formado paritariamente por integrantes do setor público e sociedade civil. Seus coordenados são membros da sociedade civil e desempenham a função de coordenar a mobilização social e o debate local sobre as estratégias e projetos para o desenvolvimento do território, com vistas a garantir um controle social na gestão e planejamento público (Dias, 2017).

Ao todo, seis coordenadores participaram da pesquisa³. As entrevistas ocorreram de forma individual e online (via plataforma Google Meet), com o apoio de um roteiro semiestruturado. As principais questões abordadas com este público se referiram ao funcionamento da política territorial na prática, sua importância, benefícios e fatores-chave que permitiram a sua continuidade.

REFERENCIAL TEÓRICO-METODOLÓGICO: SOCIOLOGIA DAS JUSTIFICAÇÕES

Na obra *A Justificação: sobre as economias da grandeza*, Boltanski e Thévenot (2020) propõem um modelo teórico para examinar a capacidade dos indivíduos em construir argumentos legítimos em situações de divergência. Formas de legitimar e de comprovar os pontos de vista e comportamentos foram, então, sugeridos com vistas a demonstrar como acordos são alcançados em cenários nos quais existem lógicas conflitantes.

A legitimidade da arbitragem de uma desavença pode ser compreendida quando ocorre um “movimento pelo qual os participantes encerram o desacordo circunstancial em favor de um argumento de maior amplitude, indo além da situação para produzir um julgamento transportável que ultrapasse seus limites e seja admissível por um terceiro” (Boltanski; Thévenot, 2020, p. 37). Ou seja, em cenários onde a possibilidade de concórdia alcançou seus limites, o acordo deverá ser estabelecido em um nível superior, por um argumento que seja aceitável por todos os envolvidos em determinada situação.

Nesta abordagem, dois conceitos-chave são mobilizados, a *cité* e o mundo comum (ou mundo justo). A *cité* é uma “ordem política, que implica uma referência a um bem comum em uma sociedade em ordem” (Boltanski; Thévenot, 2020, p. 175), ou seja, representa uma concepção de justiça

³ Ressalta-se que todos os coordenadores, dos oito TC, foram convidados a participar da pesquisa, mas dois não retornaram o contato.

composta por uma hierarquia de princípios que norteiam os fundamentos de ordenamento de um mundo susceptível de ser considerado como justo. A extensão de uma *cit * a um mundo comum ocorre na medida em que os princípios dessa ordem de grandeza são aceitos e materializados, tornando-os base de formula o de argumentos legítimos, capazes de justificar a es ou fundamentar críticas. Assim, trata-se de uma orienta o normativa para comportamentos no mundo social. Os valores admitidos como justos, porém, são susceptíveis de contesta o a qualquer momento, especialmente com a mobiliza o de elementos oriundos de concep es distintas de justiça.

Sem representar uma extenua o das possibilidades, seis modelos de justiça são propostos pelos autores e, para cada um deles, são indicadas as maneiras justas de agir e seus princípios capazes de fundamentar uma justifica o. Esses modelos são baseados em obras clássicas da filosofia política, as quais fornecem contornos de regras estáveis que permitem construir um enquadramento de sociedade justa, ou seja, servem de “apoio para a elabora o de um modelo de ordem legítima” (Boltanski; Thévenot, 2020, p. 162). As ordens de justiça repertoriadas são as seguintes: inspirada; doméstica; da opinião; cívica; industrial; e mercantil. Vale lembrar que estes modelos podem se imbricar, a partir de dois ou mais elementos justos, provenientes de ordens distintas de justiça, sendo mobilizados ao mesmo tempo.

A *cit * cívica será focalizada aqui, na medida em que   bastante mobilizada em nossa análise na próxima se o. A concep o desta lógica de justiça   referenciada na obra Jean-Jacques Rousseau, *Do Contrato Social*, publicada primeiramente em 1762, apontando que a paz civil e o bem comum repousam sobre a autoridade de um corpo político imparcial, legitimado pela vontade geral dos cidadãos, que, por sua vez, renunciam a suas individualidades e seus interesses particulares para se voltarem ao bem comum. A democracia participativa, portanto, constituiu a forma de organiza o política padrão de comprova o desse mundo justo.

Neste âmbito, as pessoas são “dotadas de uma capacidade de escapar do egoísmo para ascender a um segundo plano, no qual não olham para seus interesses e sim para os de todos” (Boltanski; Thévenot, 2020, p. 217).   no conjunto desse segundo nível que se forma a vontade geral: “o corpo do governo tem, com efeito, como pessoa moral, uma identidade específica, um eu particular, e seus membros se encontram unidos por uma sensibilidade comum, necessária para que eles possam agir harmoniosamente” (Boltanski; Thévenot, 2020, p. 220). Assim, a coesão social, a a o coletiva e a participa o social para alcançar o bem comum são os princípios que orientam essa ordem de grandeza.

DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SOB AS LENTES DAS JUSTIFICA ES

A agricultura familiar passou a fazer parte do repertório de políticas públicas na década de 1990. Com a redemocratiza o, pautas antes ignoradas emergiram, “fruto das reflexões e das

reivindicações de movimentos sociais do campo, organizações dos trabalhadores rurais e intelectuais sobre o mundo rural brasileiro” (Souza-Esquerdo; Thomson; Bergamasco, 2022, p. 271), além da consolidação do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) em 1984 (De Souza; Hespanhol, 2016).

Neste quadro, a maior integração entre áreas urbanas e rurais, com uma diversificação das fontes de emprego e renda no meio rural, tornou pertinente conceber uma mudança de orientação das políticas públicas. Esta visão se fundou na ideia de incluir políticas rurais não-agrícolas no sistema de governança pública, para que, assim, a população rural pudesse alcançar cidadania sem a necessidade de migrar para as cidades (Ferreira, 2002).

O desafio, então, era construir uma nova tipologia das zonas rurais, considerando a diversificação socioespacial e novas ruralidades, além da distinção entre os termos “rural” e “agrícola” (Jean, 2002). Nesta ótica, seria preciso criar uma estratégia de desenvolvimento para além do agrícola, o que incluiria estímulos à diversificação e dinamização das economias interioranas (Favareto, 2010b). Era crucial também compreender as demandas específicas das comunidades em seus territórios para estabelecer políticas culturalmente apropriadas e legitimadas pela população envolvida (Rimisp, 2015).

Diante destas complexidades, aprofundou-se o debate do enfoque territorial como estratégia capaz de avançar em direção a um desenvolvimento mais sustentável e inclusivo (Favareto, 2019). Destarte, em 2003, com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) (Partido dos Trabalhadores - PT) e de representantes de sua posição política, os conceitos de território e de abordagem territorial se tornaram centrais para a elaboração de políticas públicas (Antunes Junior; Borsatto; Souza-Esquerdo, 2022). Mesmo sem rompimento com a orientação neoliberal predominante anteriormente, a administração federal se tornou mais participativa, envolvendo os movimentos sociais, até então marginais na esfera pública (Grisa; Schneider, 2014). Este mandato presidencial representou, portanto, uma maior diversidade social no comando executivo, afastando-se, em certa medida, de lógicas patriarcais e clientelistas de justiça doméstica e se aproximando de uma perspectiva de ordenamento cívico de mundo justo.

Na concepção da justiça cívica, os representantes eleitos recebem “a missão de traduzir os interesses das massas e de transformar o interesse de cada um em um interesse coletivo” (Boltanski; Thévenot, 2020, p. 308), mobilizando-os em torno de um bem comum. No caso em questão, o combate à desigualdade social, à pobreza e à fome, apontados como prioridades de governo, representam a perspectiva de ordenamento cívico, conforme destacado no discurso da primeira posse do presidente Lula (Quadro 1). No campo da agricultura, o combate à exclusão social e a reforma agrária também se inscrevem no campo cívico de justiça social. Adicionalmente, a manifestação do presidente de repulsa ao egoísmo e individualismos, mas em favor do coletivo e da participação social

constitui clara ancoragem em princípios norteadores da *cit* cívica.

Quadro 1 – Trechos do Discurso Presidencial na Sessão de Posse no Congresso Nacional

“Mudança”; esta é a palavra-chave, esta foi a grande mensagem da sociedade brasileira nas eleições de outubro. A esperança finalmente venceu o medo, e a sociedade brasileira decidiu que estava na hora de trilhar novos caminhos.

Diante do esgotamento de um modelo que, em vez de gerar crescimento, produziu estagnação, desemprego e fome; diante do fracasso de uma cultura do individualismo, do egoísmo, da indiferença perante o próximo, da desintegração das famílias e das comunidades.

Foi para isso que o povo brasileiro me elegeu Presidente da República: para mudar.

Essa é uma história antiga. O Brasil conheceu a riqueza dos engenhos e das plantações de cana-de-açúcar nos primeiros tempos coloniais, mas não venceu a fome; proclamou a independência nacional e aboliu a escravidão, mas não venceu a fome; conheceu a riqueza das jazidas de ouro, em Minas Gerais, e da produção de café, no Vale do Paraíba, mas não venceu a fome; industrializou-se e forjou um notável e diversificado parque produtivo, mas não venceu a fome. Isso não pode continuar assim.

É por isso que hoje conclamo: Vamos acabar com a fome em nosso País. Transformemos o fim da fome em uma grande causa nacional, como foram no passado a criação da Petrobras e a memorável luta pela redemocratização do País. Essa é uma causa que pode e deve ser de todos, sem distinção de classe, partido, ideologia. Em face do clamor dos que padecem o flagelo da fome, deve prevalecer o imperativo ético de somar forças, capacidades e instrumentos para defender o que é mais sagrado: a dignidade humana.

Para isso, será também imprescindível fazer uma reforma agrária pacífica, organizada e planejada.

Vamos garantir acesso à terra para quem quer trabalhar, não apenas por uma questão de justiça social, mas para que os campos do Brasil produzam mais e tragam mais alimentos para a mesa de todos nós, tragam trigo, tragam soja, tragam farinha, tragam frutos, tragam o nosso feijão com arroz.

Para que o homem do campo recupere sua dignidade sabendo que, ao se levantar com o nascer do sol, cada movimento de sua enxada ou do seu trator irá contribuir para o bem-estar dos brasileiros do campo e da cidade, vamos incrementar também a agricultura familiar, o cooperativismo, as formas de economia solidária.

Trabalharemos em equipe, sem personalismo, pelo bem do Brasil e vamos adotar um novo estilo de Governo com absoluta transparência e permanente estímulo à participação popular.

Fonte: Brasil (2003). Organizado pelos autores (grifo nosso).

Os autores de *A Justificação* ressaltam que as manifestações da vontade geral estão menos sujeitas à desconfiança quando tomam configurações oficiais, como, por exemplo, por meio de resoluções, decretos ou programas públicos. A lei constitui a forma mais legítima de evidência de construção de mundo justo cívico, sob condição de seu estabelecimento ocorrer de forma minimamente participativa. Assim, no meio rural brasileiro, pode-se dizer que o PRONAT, elaborado pela recém-criada SDT, representou a primeira conotação de comprovação da justiça cívica, notadamente com sua proposta de instalação de conselhos territoriais para gestão do programa. Ao todo 239 Territórios Rurais (TR) foram concebidos baseados nas microrregiões priorizadas pelo MDA, por meio do agrupamento de municípios (pertencentes a estas microrregiões) apresentando características sociais, econômicas, produtivas, ambientais e culturais semelhantes (Delgado; Grisa, 2014).

A SDT também transformou a linha de Infraestrutura e Serviços aos Municípios do PRONAF em Programa de Investimento em Infraestruturas Rurais (PROINF), formalizando a intervenção federal e alocação de recursos nacionais a nível territorial (Favareto, 2010a). Paralelamente, os CODETER foram estabelecidos com a responsabilidade de gerir o PROINF e de elaborar um Plano de Desenvolvimento Territorial (PTDS) para o seu TR. Para Delgado e Grisa (2014), apesar de o

PRONAT ter sido criado sob uma lógica de cima para baixo, o programa foi rapidamente apropriado pelos atores locais, gerando expectativas de construção de políticas descentralizadas (*bottom-up*).

Porém, durante o processo de implementação dos TR do PRONAT, a constatação de desequilíbrios territoriais implicou maior atenção a determinados territórios mais vulneráveis (Zimmermann *et al.*, 2014). Ademais, a execução da política territorial enfrentava o problema da mobilização apenas do setor agrícola dos territórios. Deste modo, com orientações visando superar a lógica setorial e a pobreza no campo, foi instituído, por decreto em 2008, o Programa Território da Cidadania, tornando-se o dispositivo de política territorial mais emblemático a nível nacional.

O PTC representou outra forma de comprovação da perspectiva de ordenamento cívico no mundo rural, capaz de angariar grande legitimidade. Para Favareto (2010c), a criação do PTC foi um importante avanço na abordagem de desenvolvimento do Brasil, representando um “sinal de que, finalmente, o Brasil rural passava a ser tomado como prioridade.” (Favareto, 2010c, p.56). Este programa tinha o objetivo de levar o desenvolvimento econômico com a redução das desigualdades sociais, por meio da universalização de programas básicos de cidadania e alocação de um montante significativo de recursos (Brasil, 2008). Dos 239 TR delimitados, 120 foram selecionados para participar do PTC, enquanto Territórios da Cidadania (TC). Sua prioridade foi atender às demandas da população do meio rural, principalmente a mais marginalizada, como agricultores familiares, assentados da reforma agrária, pescadores e comunidades tradicionais e indígenas (Brasil, 2008).

Em sua concepção, o programa visava integrar ações de diferentes ministérios do Governo Federal para atuar em conjunto com governos estaduais, prefeituras municipais e sociedade civil, por meio do CODETER (Brasil, 2008). Essa governança compartilhada com os atores do território na identificação das demandas e priorização das ações evidenciou a intenção de inclusão do interesse coletivo e da vontade geral do território, o que constitui elemento chave do mundo justo cívico.

Contudo, apesar da ascensão do PT ao poder executivo federal, que efetivamente trouxe “mudanças importantes na própria configuração institucional do Estado, como a criação de espaços participativos e a produção de políticas públicas mais inclusivas e democráticas”, a lógica de funcionamento das instituições não foi completamente alterada, impossibilitando reais transformações na estrutura de governo (Trindade; Bugiato, 2020, p. 431). Efetivamente, conforme apontado pelos autores de *A Justificação*, a implementação de um dispositivo (como uma ação ou decisão pública) depende de um Estado, de um Governo e da mobilização de forças políticas.

Na administração seguinte, a tensão financeira decorrente da crise econômica mundial de 2008, que se intensificou no Brasil a partir de 2012, levou a então líder do poder executivo, a presidente Dilma Rousseff (PT), a mudar as prioridades de governo, optando pela adoção de mecanismos de austeridade com o reforço de orientações neoliberais (Santos, 2018). A mudança se reflete igualmente no redirecionamento do orçamento do PTC para o Programa de Aceleração do

Crescimento, com uma desmobilização da participação social na esfera pública e a desaceleração do programa territorial (Antunes Junior; Borsatto; Souza-Esquerdo, 2021; Lotta; Favareto, 2016).

No âmbito político, a forte representação no Congresso Nacional da chamada “bancada ruralista” favoreceu posicionamentos conservadores e defesa de interesses particulares (Favareto, 2010b) fundados em princípios de justiça domésticos⁴ e mercantis⁵, limitando, assim, as possibilidades de reformas estruturais em favor da agricultura familiar e de um desenvolvimento inclusivo para o mundo rural (Leite; De Castro; Sauer, 2018). Em 2016, o golpe parlamentar contra a presidente Dilma Rousseff representou a frenagem das políticas socioambientais, com o governo de Michel Temer extinguindo o MDA e, por conseguinte, a SDT, o que acarretou a interrupção oficial dos programas de desenvolvimento territorial (Sabourin *et al.*, 2020).

Ou seja, a inclusão das populações mais pobres como beneficiárias do orçamento público e a promoção da participação social por movimentos sociais não foram suficientes para a manutenção dessas políticas públicas e para alterações estruturais do sistema político. Sem o apoio do governo central, os territórios de incremento da cidadania vivenciaram sucessivos choques, dificultando a operacionalização de um projeto territorial (Ortega; Cerqueira; Silva, 2016a). Consequentemente, os territórios com seus espaços participativos foram abandonados.

Apesar destes reveses, o enfoque territorial resistiu em poucas unidades federativas que, por escolha política ou técnica, optaram por mantê-lo (Sabourin; Massardier; Sotomayor, 2016). O estado da Bahia constitui a maior referência por seu pioneirismo (Ortega; Cerqueira; Silva, 2016a). Aqui vale realçar que a Bahia foi marcada duramente, ao longo de sua história, pela marginalização da população do campo. Ademais, o estado apresenta a maior concentração de comunidades quilombolas e de agricultores familiares do país, revelando a importância da temática.

A abordagem territorial na Bahia teve como principal indutor o PRONAT, o qual estabeleceu, primeiramente, a composição de cinco Territórios Rurais para serem assistidos pelo governo federal, que, posteriormente, foram ampliados e transformados em nove⁶ Territórios da Cidadania. Para a sua implementação, a SDT organizou oficinas com representações de órgãos públicos federais e estaduais e de organizações da sociedade civil para apresentar a proposta do programa e dos TR delimitados para o estado (Dias, 2017). Porém, logo na primeira oficina, lideranças dos principais movimentos sociais do campo contestaram o número reduzido de TR propostos, promovendo uma mobilização para o reconhecimento de mais Territórios Rurais e para o estabelecimento de outros critérios de elegibilidade para participar do programa nacional (Bahia, 2022). Esta resistência da sociedade civil

⁴ Valores da tradição, hierarquia, proximidade e afeto são traços marcantes desta ordem, causando frequente confusão entre público e privado (Boltanski; Thévenot, 2020).

⁵ A *cit*é mercantil é concebida segundo a lógica da regulação do mercado, tendo o preço como meio de calcular a importância dos desejos e o dinheiro como a medida das coisas (Boltanski; Thévenot, 2020).

⁶ O Território de Itaparica tem a gestão compartilhada com Pernambuco e, por isso, não foi considerado neste estudo.

representou um diferencial do estado da Bahia em relação às demais UF (Dias, 2017).

A partir desta contenda, um Grupo de Trabalho (GT), composto por representantes do poder público e da sociedade civil, passou a se reunir mensalmente para elaborar uma proposta de composição de mais territórios, utilizando os conceitos de Milton Santos para o agrupamento dos municípios, de forma a representar um local socialmente construído e de pertencimento da população (Dias, 2017). Essas reuniões, entre 2003 e 2006, englobaram diversas atividades, como levantamento das delimitações geográficas existentes⁷, apresentação de propostas renovadas, discussão de ajustes na composição dos Territórios Rurais e eleição de representantes dos Colegiados (Bahia, 2022). Como resultado deste processo, foi elaborado o primeiro mapa dos Territórios da Bahia, recompensado de elevado grau de legitimidade devido à ampla participação da sociedade civil no processo (Couto Filho, 2007).

Neste período, pode-se ainda destacar a criação da Coordenação Estadual dos Territórios (CET), formada inicialmente pelos membros do GT, mas que posteriormente se transformou em uma ampla rede de apoio institucional, composta por 28 organizações públicas (federal e estadual), privadas e não-governamentais, facilitando a articulação entre os entes do Estado e da sociedade civil.

Em 2007, Jaques Wagner (PT), ao assumir o governo da Bahia, explorou esta oportunidade, aderindo ao enfoque territorial como estratégia de planejamento do estado. Desta maneira, os Territórios Rurais se transformaram em Territórios de Identidade, ampliando também a sua abrangência para a região metropolitana de Salvador, paralelamente à incorporação das temáticas e entidades do meio urbano nos espaços de debate dos Colegiados (Bahia, 2022).

Analisando seu discurso de posse (Quadro 2), é possível salientar sua inclinação em introduzir elementos de justiça cívica junto à adoção da abordagem territorial. Dentre os temas destacados por Jaques Wagner, estavam a valorização da democracia direta, a inclusão social, a redução da pobreza, a promoção da igualdade e a importância do acesso à terra. A história da formação da Bahia também foi retomada para realçar as injustiças sociais no campo, o que poderia ser combatido com a participação da sociedade civil na gestão pública.

As formas de comprovações da perspectiva de edificação de um mundo justo cívico na Bahia podem ser evidenciadas, inicialmente, pela elaboração do primeiro mapa dos Territórios da Bahia e pela formação dos CODETER. A partir da oficialização do primeiro Plano Plurianual Participativo (PPA-P) de 2008-2011, referenciado nos Territórios de Identidade, o ordenamento cívico se tornou mais evidente, com mais meios de alcançar legitimidade.

⁷ Convém destacar aqui o mapeamento prévio realizado pela Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI) em parceria com o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), o qual definiu e classificou os Territórios Rurais da Bahia (Couto Filho, 2007).

Quadro 2 – Trechos do Discurso de Posse de Jaques Wagner na Assembleia Legislativa

É com muita honra que venho a esta Assembleia Legislativa, de tantas tradições, para tomar posse no cargo de Governador da Bahia. Quero começar reafirmando, perante os componentes desta Casa, a minha convicção de que a democracia é um valor universal, especialmente quando lastreada na independência e harmonia entre os Três Poderes.

Podem ter certeza, senhores deputados, que minha prática à frente do governo da Bahia se dará sempre no sentido de consolidar os valores democráticos que tanto defendo.

Quatro anos atrás elegemos o presidente Lula e a Bahia foi extremamente importante nessa conquista. Com o presidente Lula estamos construindo um novo Brasil. Livre, justo, democrático e do bem. Tenho orgulho de ter participado como Ministro, desse projeto.

A Bahia é esse Estado imenso, com dimensões de um grande país. A Bahia é também o Estado da diversidade. Esta mistura de culturas, de raças, de cores, de religiões, de paisagens. Um povo doce, amigo e inteligente. Este mesmo povo, tão amável, já provou ao longo da história que não se acomoda diante da injustiça e da opressão, por mais forte que o opressor possa lhe parecer.

Mas essa mesma Bahia que encontrou mil e uma maneiras de lutar contra a opressão há tantos séculos, infelizmente, ainda vive um atraso de um modelo que está superado pela história. Um modelo que acentuou a desigualdade na distribuição das riquezas do nosso Estado e que se tornou ainda mais perverso nos tempos da velha ditadura militar.

A Bahia estava na contramão do Brasil. Por anos a fio quem dominou a política na Bahia se preocupou muito em concentrar e pouco ou nada em repartir.

Isso vai mudar. Mas vamos acrescentar ao crescimento uma missão, que parece ter sido esquecida há muito tempo: promover a igualdade. A igualdade de oportunidades para todos.

É preciso integrar a Bahia com a própria Bahia, com a sua parcela esquecida e abandonada. Hoje a riqueza do nosso Estado se concentra em poucos municípios, enquanto regiões inteiras vivem à margem do desenvolvimento. A desigualdade regional é um ciclo perverso de exclusão social, em que falta estímulo e oportunidade para as pessoas.

Agora, com a força do Governo do Estado em sintonia com o Governo Federal, vamos lutar para reverter esse quadro.

Nós vamos atualizar e retomar a sua linha de raciocínio, investindo em infra-estrutura para destravar o desenvolvimento, ativar as cadeias produtivas em cada município e associar crescimento econômico com justiça social.

É assim que vamos atuar no Semi-Árido, onde vive quase metade da nossa população. Assim como a parceria com o Governo Federal está possibilitando levar energia elétrica a todos os lares da Bahia, vamos criar soluções e assegurar que nenhum baiano vá penar por falta de água para sobreviver e plantar.

O nosso governo tem a obrigação de valorizar a diversidade, a criatividade, a cultura e a arte da nossa gente. Preservar nosso patrimônio histórico e nosso meio ambiente de beleza inestimável.

Se o Brasil nasceu aqui, agora, mais do que nunca, pode renascer do jeito que todos nós sonhamos um dia: um Estado mais justo e humano.

Hoje se encerra um ciclo e se inicia, se Deus quiser, uma nova era na nossa história. A Bahia que todos nós sonhamos está nascendo. Uma Bahia sem panelinha, onde o talento e a vontade de trabalhar sejam mais importantes que o sobrenome. Onde as oportunidades sejam iguais para todos. Sem espaço para favorecimentos nem perseguições. Onde o homem do campo conquiste o direito de viver da sua própria terra. Onde as nossas crianças tenham escola com educação de qualidade. Onde o respeito à vida seja prioridade.

É assim que vamos governar para a maioria, buscando a inclusão social em cada projeto ou ação deste novo governo.

É assim que vamos superar a concepção patrimonialista que, infelizmente, foi montada no nosso Estado. Vamos restaurar uma relação plenamente republicana na política da Bahia.

Eu sempre acreditei na força do diálogo, e agora não será diferente. Vamos planejar o Estado de forma participativa, ouvindo e aprendendo com o que a nossa gente tem a dizer e a ensinar.

Fonte: Bahia (2007a). Organizado pelos autores (grifo nosso).

O PPA-P 2008-2011, sancionado pela Lei nº 10.705 de 14 de novembro de 2007, representou uma orientação para novo modelo de desenvolvimento para a Bahia, que até então privilegiava a indústria intensiva em capital, limitando o apoio aos pequenos empreendedores e aos agricultores familiares (Ortega; Cerqueira; Silva, 2016a). Na apresentação deste PPA-P (Quadro 3), Jaques Wagner ressaltou, principalmente, a participação da sociedade civil na gestão pública, apontando a

sua importância para identificação e execução de políticas públicas condizentes com as necessidades e potencialidades dos Territórios. Nesta perspectiva, tratou-se de fomentar a coesão social em torno de um interesse comum, correspondendo a princípios de justiça da *cit*é cívica.

Quadro 3 – Trechos da apresentação do PPA-P 2008–2011: Governador Jaques Wagner

Para atingirmos nossos objetivos, estamos promovendo profundas mudanças não apenas na estratégia e no modelo de desenvolvimento que orientou as decisões públicas nas últimas décadas, mas, também, nas formas de relacionamento Estado–sociedade e na condução do aparelho administrativo. O modelo de gestão adotado e que passou a orientar as nossas ações governamentais está baseado na Governança Solidária, que tem como elementos centrais os seguintes princípios: a Ética no tratamento das questões públicas; a Democracia permeando a relação entre governo e sociedade; a Transparência e o Controle Social das ações de governo, especialmente através dos conselhos de políticas públicas e dos fóruns territoriais; a Participação Cidadã na formulação e implementação das políticas públicas; o compromisso com a Efetividade e a Territorialização das ações e, por fim, a Transversalidade e a Descentralização Administrativa. (...).

Inaugurando um processo inédito na Bahia, o Governo do Estado abandonou a comodidade e as facilidades do planejamento realizado a portas fechadas, no conforto dos gabinetes, e deu início à inclusão efetiva da sociedade civil na formulação e implementação das políticas públicas. As plenárias do PPA participativo foram realizadas nos 26 Territórios de Identidade que compõem o novo mapa de desenvolvimento do Estado, e que foram delimitados com base no sentimento de pertença da população e da teia de relações sociais e econômicas a partir daí estabelecidas, o que permite o planejamento e a execução de políticas condizentes com as necessidades e potencialidades locais.

Fonte: Bahia (2007b). Organizado pelos autores (grifo nosso).

Em 2010, os Territórios de Identidade foram formalizados por meio do Decreto nº 12.354, de 25 de agosto, representando o fortalecimento dessa visão fundada em princípios cívicos. Assim, pode-se dizer que a sinergia entre os governos federal e estadual, bem como a vontade política favorável à ação coletiva e à participação social, marcaram a gestão pública orientada para a promoção da inclusão social com base no enfoque territorial na Bahia. Este último, por sua vez, ganhou mais robustez a partir da institucionalização dos TI como referência para o planejamento do Estado.

Diferentemente do que ocorreu no executivo federal, a política territorial na Bahia resistiu às forças econômicas e políticas contrárias. A (re)eleição de governadores e importantes representantes da mesma corrente política, favoráveis à participação social na gestão pública, possibilitou a permanência deste referencial de desenvolvimento fundado em justiça cívica. Nas eleições estaduais de 2014, Rui Costa (PT) foi eleito no 1º turno e também manteve maioria na Assembleia Legislativa. Com sua reeleição, foi possível garantir a promulgação da Lei nº 13.214, de 29 de dezembro de 2014, a qual tornou os TI e os Colegiados Territoriais em política de Estado. Ou seja, estas circunstâncias permitiram que a Bahia mantivesse uma coesão sociopolítica mais sólida em torno de um pacto territorial, o que constituiu um fator decisivo para o sucesso desta estratégia de desenvolvimento (Ortega; Cerqueira; Silva, 2016b).

Neste contexto, é preciso destacar a permanência do mesmo partido político no poder executivo estadual para a continuidade em diferentes ciclos de gestão pública do mesmo projeto político. Ou seja, a Bahia experimentou um ambiente político mais favorável, conseguindo

implementar reformas estruturantes diante de forças opositoras. Com efeito, mesmo que a proposta política se altere no futuro, o dispositivo legal robusto protege os Territórios de Identidade e de seus órgãos colegiados. Ademais, como destaca Ortega, Cerqueira e Silva (2016a), os TI com suas estruturas de governança participativa já fazem parte do cotidiano baiano, permitindo considerar seu enraizamento na sociedade.

Diante deste cenário político relativamente mais estável, a Bahia implementou também outras inovações além dos dispositivos mencionados acima, conferindo bastante vigor aos mecanismos territoriais sob uma lógica de justiça cívica. Dentre estas inovações, destacam-se os Consórcios Públicos e sua Federação (FECBahia); os Diálogos Territoriais; o Comitê de Acompanhamento do PPA (CAPPa); o Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial (CEDETER) e a Agenda Territorial da Bahia (AG-TER).

Para os coordenadores de CODETER (Figura 1), este arranjo institucional implementado pelo governo baiano se diferencia em relação ao concebido pelo governo federal, o que, segundo estes interlocutores, garantiu a longevidade da política territorial baiana. Para os entrevistados, esta estruturação foi possível graças ao interesse do governo estadual, que incentivou a mobilização de agentes públicos e civis para a implantação dessa abordagem de desenvolvimento, principalmente após o desmonte do MDA e das políticas nacionais de fomento à agricultura familiar.

Figura 1 – Diferencial da política territorial do estado da Bahia



Fonte: Resultado da pesquisa.

A utilização dos TI como referência para elaboração do PPA-P do estado funda os dispositivos para o avanço do arranjo institucional da política territorial, tal como apontado pelos atores implicados. Ao todo, são cinco PPA-P implementados, representando a continuidade deste ordenamento cívico na Bahia. Para Favareto *et al.* (2020), o PPA-P atrelados aos TI é o principal

aperfeiçoamento da política territorial baiana, permitindo consolidar esta abordagem de desenvolvimento no estado. Esta inovação garantiu também maior legitimidade para o uso do mapa territorial na administração pública e na mobilização dos movimentos sociais (Dias; Seixas, 2020).

Neste quadro, a governança territorial participativa foi referenciada como um marco da gestão pública baiana. A oficialização dos Colegiados (CEDETER e CODETER) como instrumentos formais de governança implicou a forte institucionalização destes organismos, com a elaboração de estatutos, eleição de membros da diretoria e definição de regras e periodicidade de encontros. Segundo seus coordenadores, estes procedimentos tornaram essas arenas mais legítimas, favorecendo o fortalecimento da capacidade de agência ao longo dos anos. O envolvimento dos atores sociais ocorre também no processo de elaboração do PPA-P por meio das “Escutas Sociais”, que são realizadas nos TI em reuniões ampliadas dos CODETER, visando qualificar o planejamento e a gestão pública no estado (SEPLAN, 2023).

Neste sentido, para Nunes *et al.* (2022), a criação dos espaços colegiados nas unidades territoriais corrobora o processo de coesão social, favorecendo a construção de identidades por meio das interações entre grupos, que se reúnem para planejar o futuro do território. Este tipo de processo foi evidenciado pelos entrevistados desta pesquisa, ao mencionarem que essas instâncias de planejamento e gestão de políticas públicas fortalecem a união e o sentimento de pertencimento ao Território.

Vale insistir que o processo de formação dos territórios baianos ocorreu de forma distinta daquela do Brasil. Conforme assinalado anteriormente, a partir das orientações da SDT/MDA, ocorreu uma mobilização social capaz de realizar um agrupamento municipal com identidades fortes para composição dos Territórios Rurais. Neste processo, os entrevistados também evidenciaram a importância da CET, facilitando a interlocução entre os agentes públicos e sociedade civil. Com efeito, o processo baiano envolveu ativamente os sujeitos sociais do território, enquanto, na maior parte dos TR brasileiros, o procedimento foi concebido de cima para baixo, o que acarretou frágil reconhecimento social e, conseqüentemente, prejudicou seu funcionamento (Dias, 2017).

A coordenação da política territorial pela Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia (SEPLAN) também constitui ponto positivo desta experiência. Efetivamente, sua atuação como gestora do orçamento e articuladora das demais secretarias estaduais e municipais é destacada como fundamental para conferir centralidade aos Territórios no planejamento e gerenciamento das ações. Para desenvolver suas missões, conta com o apoio dos Agentes de Desenvolvimento Territorial e Coordenadores de Articulação Territorial que, segundo os atores locais e corroborados por Balem Silva e Froehlich (2016), desempenham papel fundamental nas tarefas nas bases territoriais. Esses funcionários atuam como “animadores” do TI, auxiliando os colegiados na organização das reuniões e execução das ações, favorecendo as interlocuções entre poder público e sociedade civil.

O arcabouço institucional da política pública territorial baiana conta adicionalmente com a participação de outras organizações, como os Consórcios Públicos (CP) e a Companhia de Ação e Desenvolvimento Regional (CAR). Para os entrevistados, os CP contribuem para uma maior eficiência na aplicação dos investimentos públicos e melhor oferta de serviços municipais. Esta visão se explica em razão dos municípios individualmente disporem de baixa capacidade de investimento, não tendo condições administrativas e financeiras de prestar serviços essenciais de forma adequada (Silva, 2019). Carvalho, Xavier e Pinto (2016) assinalam, por exemplo, que diversas ações foram realizadas nos municípios baianos por meio dos CP, registrando avanços na otimização dos recursos públicos e na melhoria da qualidade dos serviços prestados.

Além de participar ativamente da governança territorial, a CAR desenvolve projetos essenciais para o desenvolvimento dos TI, como os programas Bahia Produtiva e Pro-semiárido, considerados como inovadores e potencializadores das cadeias e arranjos produtivos. Estes programas promovem investimentos em agroindustrialização, comercialização e infraestruturas básicas para a produção, segurança hídrica e segurança alimentar. Por estes motivos, são destacados por sua capacidade de melhorar a qualidade de vida dos agricultores beneficiários, fortificando sua rede de processamento e comercialização, além de ampliar produção e renda familiar (Oliveira *et al.*, 2020; Amorim *et al.*, 2020).

Figura 2 – Benefícios da política territorial do estado da Bahia



Fonte: Resultado da pesquisa.

Por conseguinte, o incremento do acesso a políticas públicas favorecendo a inclusão socioprodutiva foi reconhecido pelos coordenadores de CODETER como importante benefício da abordagem territorial (Figura 2). Da mesma forma, para estes interlocutores, as instâncias participativas promoveram empoderamento, organização dos atores locais, democratização e

enriquecimento do debate público. É nesta arena social que os atores exercitam a convivência em comunidade, a identificação de seus problemas, o reconhecimento de seus direitos, a formulação de opinião sobre as políticas públicas e, enfim, a discussão de estratégias de desenvolvimento do território. Trata-se de um processo de potencialização da capacidade de agência dos atores locais.

Portanto, evidencia-se, novamente, pelos discursos dos atores locais, que as mudanças proporcionadas pela política territorial da Bahia são fortemente relacionadas com princípios da justiça cívica: mobilização social, ação coletiva, participação política e inclusão social (visando bem-estar compartilhado). Ou seja, os representantes da sociedade civil valorizam a implementação deste programa de ações públicas territoriais cujo alicerce é constituído de princípios da justiça cívica.

Por outro lado, com base nas ênfases da abordagem territorial, é oportuno salientar que a intersectorialidade é um ponto insuficientemente contemplado pela política territorial baiana, o que é possível identificar nos discursos dos atores locais. Apesar da maior integração das políticas públicas, a diversificação das atividades econômicas e a ampliação das relações entre rural e urbano são pouco mencionadas pelos entrevistados. Segundo esses interlocutores, tanto as atividades apoiadas, como as organizações participantes da governança territorial são majoritariamente vinculadas à produção agrícola.

Dessa forma, para Favareto *et al.* (2020), os avanços da política territorial baiana representam uma inovação parcial, principalmente por não fomentar uma intensificação da relação rural-urbano e nem maior diversificação da representação social nos Colegiados, dificultando a dinamização econômica e a construção de estratégias multissetoriais robustas de longo prazo. Nesta mesma linha, Valencia-Perafán *et al.* (2020) assinalam que políticas públicas territoriais devem abordar questões para além da oferta de serviços básicos fundamentais, sendo preciso valorizar a diversidade cultural e a inclusão socioprodutiva por meio de novos mercados, negócios, empreendimentos e tecnologias, considerando também a integração do espaço rural com o urbano. Nesta ótica, uma nova geração de políticas públicas territoriais deve considerar a capacidade de avançar na transição de ações agrícolas rumo à intersectorialidade (Valencia *et al.*, 2018).

Logo, observa-se que a solução proposta pelos autores perpassa, principalmente, a promoção de elementos de justiça mercantil. Entretanto, vale a pena considerar aqui o pensamento de Wanderley (2019), para quem o espaço rural deve ser concebido enquanto lugar de vida e moradia, ou seja, para além das dimensões econômicas e produtivas. Então, a superação do paradigma agrário nas estratégias de desenvolvimento territorial não deve ocorrer de forma deslocada da vocação multidimensional da agricultura familiar e comunidades tradicionais, mas, sim, graças à promoção de seu protagonismo, com autonomia e empoderamento enquanto ator social, político e econômico.

Para esta orientação, compromissos devem ser firmados de modo a garantir sinergia entre as diferentes ordens de justiça no sentido de um desenvolvimento inclusivo e ecológico. Mas, para

avaliar se esse tipo de estímulo provocará maior efetividade da política territorial – ou seja, se a maior ênfase em incitação mercantil, especialmente com apelo a agentes exteriores ao território, acarretará também o reforço de uma governança alicerçada em justiça cívica, pressuposto da abordagem territorial –, novos estudos precisam ser realizados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A primeira década do século XXI foi marcada pela ascensão de novas perspectivas de gestão pública, procurando superar marcas políticas clientelistas. Tratou-se de uma renovação da construção das intervenções públicas com fundamentação em elementos cívicos de justiça. Tanto na Bahia, como no Brasil, o interesse comum consistiu em combater a fome, a pobreza e as desigualdades sociais, com participação da sociedade civil em instâncias decisórias de concertação.

No mundo rural, como forma de comprovação do discurso orientado por esta ordem cívica de justiça, a implementação de políticas públicas de enfoque territorial foi concebida, tanto no nível nacional, como estadual. Porém, no Brasil, a partir de 2012 e, ainda de forma mais intensa, desde 2014, constatou-se profunda retração desta perspectiva. O auge deste processo ocorreu em 2016, expresso pela troca da direção política máxima do país. Consequentemente, o PTC e os órgãos colegiados, instituídos por um dispositivo legal frágil (decreto), foram abandonados.

Todavia na Bahia, onde, desde o início, a abordagem territorial se constituiu a partir de elementos institucionais mais sólidos, essa perspectiva de ação pública baseada em justiça cívica apresenta provas de resistência. Ademais, a vontade e a estabilidade política, alinhadas em torno dos princípios de mobilização da coletividade com vistas à inclusão social, permitiram a implementação de novos dispositivos. Além da institucionalização dos TI e dos Colegiados por meio de instrumentos legais robustos (leis), a Bahia experienciou maior tempo de aprendizado, sensibilização e mobilização de atores locais em torno da política pública territorial.

A abordagem territorial de desenvolvimento foi, portanto, fortalecida na medida em que os princípios de ordenamento fundados em justiça cívica, com suas formas de comprovação, foram materializados de modo mais profundo no estado nordestino. Sua efetividade enquanto política de desenvolvimento territorial possui, entretanto, importantes desafios, principalmente no que se refere à promoção da intersectorialidade das atividades econômicas. Um avanço nesta perspectiva, porém, demanda maiores estudos: trata-se de avaliar a realidade social submetida às práticas idealizadas por discurso orientado por ordem de justiça mercantil.

REFERÊNCIAS

AMORIM, E. L.; LACERDA, T. R. de; ALVES, C. V. O.; MAIA, R. M. B.; SANCHES, C. del A. Política Pública e Agroecologia como Incentivos à Permanência do Jovem no Campo de acordo com o Método LUME. *Cadernos de Agroecologia* (Anais do XI Congresso Brasileiro de Agroecologia),

v. 15, n. 2, 2020. <https://cadernos.aba-agroecologia.org.br/cadernos/article/view/3913/2953>

ANTUNES JUNIOR, W. F. A.; BORSATTO, R. S.; SOUZA-ESQUERDO, V. F. Why is it so difficult to promote territorial development through public policies? The obstacles faced by Brazilian experience. *World Development Perspectives*, v. 24, e100367, 2021. <https://doi.org/10.1016/j.wdp.2021.100367>

ANTUNES JUNIOR, W. F. A.; BORSATTO, R. S.; SOUZA-ESQUERDO, V. F. Entraves das políticas públicas ao promover o desenvolvimento territorial. In CAMARGO, R. A. L.; BORSATTO, R. S.; SOUZA-ESQUERDO, V. F. (Orgs.) *Agricultura familiar e políticas públicas no estado de São Paulo*. São Carlos: EdUFSCar, 2022, pp. 371-392.

BAHIA. *Discurso de posse do governador Jaques Wagner*. Salvador: o portal oficial do estado da Bahia, 2007a. Disponível em: <<https://www.bahia.ba.gov.br/2007/09/noticias/governo/discurso-de-posse-do-governador-jaques-wagner/>>. Acesso em: 31 maio. 2023.

BAHIA. *PLANO PLURIANUAL – PPA 2008-2011: Apresentação*. Salvador: Secretaria de Planejamento, 2007b. Disponível em: <<https://www.seplan.ba.gov.br/planejamento/historico-do-ppa/>>. Acesso em: 31 maio. 2023.

BAHIA. *A política territorial do estado da Bahia: histórico e estratégias de implementação*. Salvador: Secretaria de Planejamento, 2022. Disponível em: <<https://www.seplan.ba.gov.br/politica-territorial/>>. Acesso em: 04 set. 2023.

BALEM, T. A.; SILVA, G. P.; FROEHLICH, J. M. Limites e possibilidades da Política de Desenvolvimento Territorial: uma análise a partir do Território Central da Cidadania do RS. *Redes* (Santa Cruz do Sul. Online), v. 21, p. 198-221, 2016. <https://doi.org/10.17058/redes.v21i2.5345>

BOLTANSKI, L.; THÉVENOT, L. *De la justification: les économies de la grandeur*. 1. ed. Paris, Éditions Gallimard, 1991.

BOLTANSKI, L.; THÉVENOT, L. *A justificação: sobre as economias da grandeza*. 1. ed. Rio de Janeiro, Editora UFRJ, 2020.

BRASIL. *Pronunciamento do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão solene de posse no Congresso Nacional Brasília*. DF: Presidência da República - Secretaria de Imprensa e Divulgação, 2003. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/discursos-de-posse/discorso-de-posse-lo-mandato>>. Acesso em: 31 maio. 2023.

BRASIL. *Cartilha sobre os Territórios da Cidadania*. Brasília: Embrapa, 2008. Disponível em: <<https://www.embrapa.br/documents/1355746/30180455/Territ%C3%B3rios+da+cidadania.pdf/b435c5cb-b68a-095f-5e27-caef4e60b044>>. Acesso em: 31 maio. 2023.

CARVALHO, S. M. L. de; XAVIER, T. dos S.; PINTO, F. L. B. Trajetória dos consórcios públicos baianos: oportunidades e desafios para uma política de desenvolvimento territorial. In: *Congresso CONSAD de Gestão Pública*, 9., 2016, Brasília. Artigo completo. Anais [...] Brasília: Consad, 2016. p. 1–27. Disponível em: <<http://consad.org.br/wp-content/uploads/2016/06/Painel-36-02.pdf>>. Acesso em: 19 jul. 2023.

COUTO FILHO, V. A. *Agricultura familiar e desenvolvimento territorial: um olhar da Bahia sobre o meio rural brasileiro*. TAKAGI, M.; BALSADI, O. (eds.); Serie NEAD Especial. Brasília, Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), 2007.

- DALLABRIDA, V. R. Território e Governança Territorial, Patrimônio e Desenvolvimento Territorial: Estrutura, Processo, Forma e Função na Dinâmica Territorial do Desenvolvimento. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, v. 16, n. 2, p. 63–78, 2020. <https://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/5395>
- DE SOUZA, S. P.; HESPANHOL, R. O processo de institucionalização dos Territórios da Cidadania no estado de São Paulo. *Formação* (online), v. 4, n. 23, 2016, pp. 161–187. <https://doi.org/10.33081/formacao.v4i23.4675>
- DELGADO, N.; GRISA, C. Políticas de desenvolvimento territorial e pobreza rural no Brasil: análise das institucionalidades e da governança. *Estudos Sociedade e Agricultura*, v. 22, n. 1, 2014, pp. 132–163. <https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/471>
- DIAS, J. S.; COSTA, F. L. Da. Cultura, Território e Política Regional no Estado da Bahia, Brasil. *Córima - Revista de Investigación en Gestión Cultural*, v. 3, n. 4, 2018. <http://corima.udgvirtual.udg.mx/index.php/corima/article/view/7067/pdf>
- DIAS, R. C.; SEIXAS, P. C. Territorialização de Políticas Públicas, Processo ou Abordagem? *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, n. 55, p. 47–60, 2020. <https://doi.org/10.59072/rper.vi55.9>
- DIAS, W. J. V. *Territórios de Identidade e Políticas Públicas na Bahia: gênese, resultados, reflexões e desafios*. Mestrado em Planejamento Territorial, Feira de Santana, Universidade Estadual de Feira de Santana, 2017.
- FAVARETO, A. As tentativas de adoção da abordagem territorial do desenvolvimento rural – lições para uma nova geração de políticas públicas. *Raízes*, v. 28, n. 1 e 2, 2010a, pp. 52–62. <https://doi.org/10.37370/raizes.2009.v28.300>
- FAVARETO, A. As políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil em perspectiva – uma década de experimentações. *Desenvolvimento em Debate*, v. 1, n. 2, 2010b, pp. 47–63. <https://revistas.ufrj.br/index.php/dd/article/view/31916>
- FAVARETO, A. As tentativas de adoção da abordagem territorial do desenvolvimento rural – lições para uma nova geração de políticas públicas. *Raízes*, v. 29, n. 1, p. 52–62, 2010c. <https://doi.org/10.37370/raizes.2009.v28.300>
- FAVARETO, A. Transição para a sustentabilidade no Brasil e o desenvolvimento territorial nos marcos da Agenda 2030 e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. *Parcerias Estratégicas*, v. 24, n. 49, 2019, pp. 51–72.
- FAVARETO, A.; GALVANESE, C.; KLEEB, S.; SEIFER, P.; MORALES, R. Quince años de desarrollo territorial rural. La experiencia de los programas y planes del estado de Bahía, Brasil. In: BERDEGUÉ, J.; CHRISTIAN, C.; FAVARETO, A. (Eds.), *Quince años de desarrollo territorial rural en América Latina: ¿qué nos muestra la experiencia?* 1. ed. Buenos Aires: Teseo, 2020, p. 175–215.
- FAVARETO, A.; LOTTA, G. Inovações institucionais nas políticas para o desenvolvimento territorial em três estados brasileiros. *Redes - Santa Cruz do Sul*, v. 22, n. 3, p. 11–38, 2017. <https://doi.org/10.17058/redes.v22i3.10409>
- FERREIRA, A. Processos e sentidos sociais do rural na contemporaneidade: indagações sobre algumas especificidades brasileiras. *Estudos Sociedade e Agricultura*, v. 18, 2002, pp. 28–46. <https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/207>

GALARDO-COBOS, R. Rural development in the European Union: the concept and the policy. *Agronomía Colombiana*, v. 28, n. 3, p. 475-781, 2010. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=180320698014>>. Acesso em: 14 fev. 2024.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre Sociedade e Estado no Brasil. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v.52, n. (suppl. 1), 2014, pp. 125-142. <https://doi.org/10.1590/S0103-20032014000600007>

JEAN, B. Les territoires ruraux dans la modernité avancée et la recomposition des systèmes ruraux. *Estudos Sociedade e Agricultura*, v. 18, n. 1, 2002, pp. 5-27. <https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/206>

LAFAYE, C.; THEVENOT, L. Une justification écologique?: Conflits dans l'aménagement de la nature. *Revue Française de Sociologie*, v. 34, n. 4, 1993, pp. 495-524. <https://doi.org/10.2307/3321928>

LEITE, A. Z.; DE CASTRO, L.F.P.; SAUER, S. A questão agrária no momento político brasileiro: liberalização e mercantilização da terra no estado mínimo de Temer. *OKARA Geogr. em debate*, v.12, n. 247, 2018. <https://doi.org/10.22478/ufpb.1982-3878.2018v12n2.41316>

LOTTA, G.; FAVARETO, A. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 57, 2016, pp. 49-65. <https://doi.org/10.1590/1678-987316245704>

MEDINA, G. S.; GOSCH, M. S.; DELGROSSI, M. E. Development pathways for family farmers: lessons from Brazil on the need for targeted structural reforms as a means to address regional heterogeneity. *Geoforum*, v. 118, p. 14-22, 2021. <http://dx.doi.org/10.1016/j.geoforum.2020.11.008>

NUNES, E. M.; GONDIM, M. de F. R.; GODEIRO NUNES, K. F.; OLIVEIRA, I. A. de; GÓIS, B. V. de. O Índice de Capacidades Institucionais como mecanismo da gestão social e da governança nos Territórios Rurais. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 42, p. 301-329, 2022. <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/332>

OLIVEIRA, C.; LIMA, L.; QUARESMA, A.; SANTANA, I.; SOUZA, A. C. Relato de experiência técnica da implementação do Projeto Bahia Produtiva no Território do Baixo Sul da Bahia. *Cadernos de Agroecologia* (Anais do XI Congresso Brasileiro de Agroecologia), v. 15, n. 2, 2020. <https://cadernos.aba-agroecologia.org.br/cadernos/article/view/5939/3117>

ORTEGA, A. C.; CERQUEIRA, C. A.; SILVA, F. P. M. DA. As políticas públicas de desenvolvimento no estado da Bahia: evolução e características. In ORTEGA; PIRES (Orgs.). *As políticas territoriais rurais e a articulação governo federal e estadual: um estudo de caso da Bahia*. Brasília, IPEA, 2016a, pp. 55-84.

ORTEGA, A. C.; CERQUEIRA, C. A.; SILVA, F. P. M. DA. Planejamento, desenvolvimento e descentralização: o papel do Estado no desenvolvimento territorial. In ORTEGA; PIRES (Orgs.). *As políticas territoriais rurais e a articulação governo federal e estadual: um estudo de caso da Bahia*. Brasília, IPEA, 2016b, pp. 17-29.

PECQUEUR, B. O Desenvolvimento Territorial: uma nova abordagem dos processos de desenvolvimento para as economias do sul. *Raízes*, v. 24, n. 1 e 2, 2005, pp. 10-22. <https://doi.org/10.37370/raizes.2005.v24.243>

RIMISP (Centro Latinoamericano Para El Desarrollo Rural). *La transformación rural de América Latina*. [s. l.], 2015. Disponível em: <https://rimisp.org/noticia/transformacion-rural-america-latina/>.

Acesso em: 23 out. 2018.

SABOURIN, E. et al. Le démantèlement des politiques publiques rurales et environnementales au Brésil. *Cahiers Agricultures*, v. 29, n. 31, 2020, pp. 1-8. <https://doi.org/10.1051/cagri/2020029>

SABOURIN, E. P.; MASSARDIER, G.; SOTOMAYOR, O. As políticas de Desenvolvimento Territorial Rural na América Latina: uma hibridação das fontes e da implementação. *Mundos Plurales - Revista Latinoamericana de políticas y acción pública*, v. 3, n. 1, p. 75-98, 2016. <https://doi.org/10.17141/mundosplurales.1.2016.2319>

SANTOS, F. L. B. dos. *Uma história da onda progressista sul-americana (1998-2016)*. 1ª ed. São Paulo: Elefante, 2018.

SAQUET, M. Abordagens e concepções de território e territorialidade. *Revista Geográfica de América Central*, v. 2, n. 47E, p. 1-16, 2011. <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/geografica/article/view/3039</jrn>

SCHNEIDER, S. A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. *Sociologias*, v. 11, 2004, pp. 88–125. <https://doi.org/10.1590/S1517-45222004000100006>

SCHNEIDER, S., SILVA, M. K.; MORUZZI MARQUES, P. E. *Políticas públicas e participação social no Brasil rural*. 1. ed. Porto Alegre, Editora da UFRGS, 2009.

SEPLAN (SECRETARIA DE PLANEJAMENTO DO ESTADO DA BAHIA). Política Territorial. SEPLAN, Salvador, [s.d.]. Disponível em: <https://www.seplan.ba.gov.br/politica-territorial/>. Acesso em: 19 julho. 2023.

SILVA, A. C. da. A Dinâmica Baiana dos Consórcios Públicos: Conjuntura e Formas de Atuação. In: *Encontro de Administração Pública da ANPAD – EnAPG*, VIII, UNIFOR – Fortaleza, 2019. Artigo completo. Anais [...] Fortaleza: EnAPG, 2019. <https://doi.org/10.21714/2177-2517EnAPG2019>

SOUZA-ESQUERDO, V. F.; THOMSON, C. R.; BERGAMASCO, S. M. P. P. Para além da terra: o necessário diálogo entre política agrícola e agrária. In CAMARGO, R. A. L.; BORSATTO, R. S.; SOUZA-ESQUERDO, V. F. (Orgs.). *Agricultura familiar e políticas públicas no estado de São Paulo*. São Carlos, EdUFSCar, 2022, pp. 271-294.

TRINDADE, T. A.; BUGIATO, C. M. A interação entre movimentos sociais e sistema estatal no Brasil: um debate a partir das contribuições de Claus Offe e Nicos Poulantzas. *Sociedade e Estado*, v. 35, n. 2, p. 411–440, 2020. <https://doi.org/10.1590/s0102-6992-202035020003>

VALENCIA, M.; SABOURIN, E.; SAYAGO, D.; BALESTRO, M. Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais. In: SABOURIN, E.; GRISA, C. (org.) *A difusão de políticas brasileiras para a agricultura familiar na América Latina*. Porto Alegre: Escritos Editora, 2018.

VALENCIA-PERAFÁN, M.; LE COQ, J. F.; FAVARETO, A.; SAMPER, M.; SÁENZ-SEGURA, F.; SABOURIN, E. Políticas Públicas Para El Desarrollo Territorial Rural En América Latina: Balance Y Perspectivas. *Eutopia - Revista De Desarrollo Económico Territorial*, n.º 17 (julio), p. 25-40, 2020. <https://doi.org/10.17141/eutopia.17.2020.4388>

VEIGA, J. E da. A face territorial do desenvolvimento. *Interações (Campo Grande)*, v. 3, n. 5, 2016, pp. 5–19. <https://doi.org/10.20435/interacoes.v3i5.565>

WANDERLEY, M. de N. B. A questão agrária, uma questão para a sociedade brasileira. *Raízes*, v. 39, n. 1, p. 15–30, 2019. <https://doi.org/10.37370/raizes.2019.v39.78>

ZIMMERMANN, S. A. et al. Desenvolvimento Territorial e Políticas de Enfrentamento da Pobreza Rural no Brasil. *Campo - Território: Revista de Geografia Agrária*, v. 9, n. 17, 2014, pp. 540–573. <https://doi.org/10.14393/RCT91723828>