



Encontro  
da Rede **10**<sup>o</sup>  
de Estudos Rurais

**“Terra, Fome e Poder:  
Desafios para o rural contemporâneo”.**

27 a 31 de Agosto de 2023, UFSCar, São Carlos – SP

## **JUSTIFICAÇÕES DA ADOÇÃO DO ENFOQUE TERRITORIAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS RURAIS: O PROTAGONISMO DA BAHIA**

Carolina Schiesari<sup>1</sup>  
Paulo Eduardo Moruzzi Marques<sup>2</sup>

### **GT 5: CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS, DINÂMICAS ESPACIAIS E AS INSTITUIÇÕES E POLÍTICAS DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL**

#### **RESUMO**

A concretização da implementação do enfoque territorial para o desenvolvimento rural brasileiro ocorreu na primeira década do século XXI. Após vinte anos, essa temática ainda continua em pauta, sobretudo no estado da Bahia, que implementou a sua própria política de desenvolvimento territorial. Assim, este estudo tem o objetivo de identificar as justificações e suas formas de comprovações em torno do processo de adoção da abordagem territorial no Brasil e, principalmente, na Bahia. Para tal, utilizou-se como referencial teórico-metodológico a obra chave da teoria das justificações em conjunto com a análise de conteúdo, a partir de documentos oficiais públicos. Como resultado, observou-se que os elementos legítimos de uma ordem de justiça cívica, como democracia participativa, coletivismo, coesão social, vontade política e legalização de dispositivos públicos, constituem a base de legitimação em favor do ordenamento territorial para o desenvolvimento, sendo questões importantes a se considerar na reflexão de futuras políticas públicas territoriais.

Palavras-chave: desenvolvimento rural, desenvolvimento territorial, políticas públicas, teoria das justificações

#### **INTRODUÇÃO**

A desigualdade social no Brasil é um desafio que percorreu toda a sua história, em especial no meio rural. Estudos mostram que, desde a colonização do país até os dias atuais, o desequilíbrio social e econômico persiste, com uma dialética entre o “atraso” e o moderno marcando as orientações políticas do desenvolvimento (OLIVEIRA, 2013).

A propósito, a releitura do processo de formação do país permite identificar que o

---

<sup>1</sup> Universidade de São Paulo (ESALQ-USP), [cschiesari@usp.br](mailto:cschiesari@usp.br)

<sup>2</sup> Universidade de São Paulo (ESALQ-USP), [pmarques@usp.br](mailto:pmarques@usp.br)

modelo escolhido foi baseado em uma economia voltada para a exportação de *commodities*, acarretando em uma grande dependência ao capital externo e ausência de um mercado interno robusto (FURTADO, 2007). As estruturas social e política foram fundamentadas em privilégios, valores patriarcais e em um sistema escravocrata, favorecendo as elites do país (HOLANDA, 2014).

Apenas na década de 1980, associadas à transição democrática após o período da ditadura militar de 1964-84, que discussões sobre políticas públicas de fomento à agricultura familiar começaram a ganhar força no Brasil, sendo concretizadas de fato nos anos de 1990. É nesta época, também, que o enfoque territorial para o desenvolvimento emergiu no país, com o objetivo principal de combater a pobreza e a desigualdade social no campo, o que, segundo especialistas (BEDUSCHI; ABRAMOVAY, 2004; FAVARETO, 2010; SCHNEIDER; SILVA; MORUZZI MARQUES, 2004; PECQUEUR, 2005; VEIGA, 2001), só seria eficiente a partir de uma abordagem participativa e intersetorial, visando superar a barreira do rural estritamente agrícola e de envolver dimensões sociais, culturais e ambientais nas ações públicas.

A materialização desta perspectiva no mundo rural ocorreu na primeira década do século XXI, sendo representada, a nível nacional, principalmente pelo Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT), lançado em 2003, e pelo Programa Territórios da Cidadania (PTC), criado em 2008. Apesar da paralisação de ambos dispositivos de política pública, a pauta sobre o desenvolvimento territorial continua em voga, sendo oportuno, portanto, analisar as experiências para extrair aprendizados e gerar aprimoramentos (JUNIOR; BORSATTO; SOUZA-ESQUERDO, 2022), sobretudo com a prática implementada, a nível estadual, na Bahia, onde a gestão territorial permanece ativa.

Assim, esse artigo tem o objetivo de analisar as justificações do processo de adoção da abordagem territorial no Brasil e, especialmente, na Bahia. Para tanto, aplicou-se a análise de conteúdo (BARDIN, 2015) para a interpretação de discursos do governo, com o apoio da ferramenta teórica proposta por Boltanski e Thévenot (1991; 2020), a fim de identificar as bases de justificação e as formas de comprovação da adesão ao enfoque territorial.

Além desta introdução, o artigo está dividido em mais três seções. No próximo segmento, detalhamos o conceitual de *A Justificação*, abordagem teórica-metodológica que orienta este estudo. Em seguida, apresentam-se as justificações sobre a escolha da abordagem territorial, identificando os principais elementos desse processo e, por último, são desenvolvidas as conclusões.

## REFERENCIAL TEÓRICO-METODOLÓGICO: A JUSTIFICAÇÃO

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 seus pontos de vista e comportamentos são, então, construídas a fim de se alcançar acordos 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 envolvidos em determinada situação.

Os autores reforçam, contudo, que o uso empírico do modelo proposto em *A Justificação* não deve ser tratado como uma ferramenta analítica autossuficiente, pois a implementação de um dispositivo (como uma ação ou decisão pública) depende de um Estado, de um Governo e da mobilização de forças políticas.

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 ordem de grandeza, composta por princípios que norteiam o fundamento de um mundo justo comum. A extensão de uma  *cité*  a um mundo comum ocorre na medida em que os princípios dessa ordem de grandeza são aceitos e comprovados como justos, tornando-os base de formulação de argumentos legítimos, capazes de justificar as ações das pessoas, e assim, constituir uma orientação normativa dos comportamentos. Estes valores admitidos como justos, porém, são susceptíveis de contestação a qualquer momento, especialmente com a mobilização de elementos oriundos de concepções distintas de justiça.

Sem representar uma extenuação das possibilidades, seis modelos de justiça são propostos pelos autores e, para cada um deles, são indicadas as maneiras justas de agir e os princípios para a realização dessas ações. Estes modelos são baseados em obras de autores clássicos da filosofia política, as quais são tratadas como os contornos de regras estáveis que permitem construir um enquadramento de sociedade justa, ou seja, servem de “apoio para a

elaboração de um modelo de ordem legítima” (BOLTANSKI; THÉVENOT, 2020, p. 162).

As ordens de justiça identificadas são: inspirada; doméstica; da opinião; cívica; industrial; e mercantil. A *cit * inspirada é concebida a partir da obra de Santo Agostinho, a qual “evoca a possibilidade de uma cidade [*Cidade de Deus*] cujos membros fundamentariam sua concórdia em uma total aceita o da graça,   qual não oporiam qualquer resistência” (BOLTANSKI; THÉVENOT, 2020, p. 183), levando “os seres a transcender suas individualidades em busca de um bem comum” (BOLTANSKI; THÉVENOT, 2020, p. 185). A graça e humildade, portanto, são princípios fundamentais dessa ordem de grandeza, a qual se manifesta por meio das emo es, ilumina o, espontaneidade, imagina o e sonho, sendo, também, necessário abandonar a mentalidade racional e rejeitar os hábitos, as normas e as medidas.

Na *cit * doméstica, a qual se baseia na obra Jacques-B nigne Bossuet, a grandeza das pessoas depende de sua posi o hierárquica em uma cadeia de dependência. Nessa *cit *, “a rela o entre os seres é concebida como uma gera o da rela o familiar: cada um representa um pai para seus subordinados e mant m rela es filiais com aquele que representa a autoridade” (BOLTANSKI; THÉVENOT, 2020, p. 192). A analogia com a família aqui não se refere especificamente aos laços de sangue, mas sim a rela es pessoais ou de dependência, causando frequente confusão entre público e privado. Assim, uma sociedade justa seria aquela baseada em valores de tradi o, hierarquia, proximidade e afeto.

A *cit * da opinião se baseia principalmente na obra de Hobbes dedicada à defini o de honra, a qual é utilizada para calcular o valor ou o mérito de um homem. Os indivíduos considerados de maior valor são aqueles cujos sinais de honra foram atribuídos pelo maior número de pessoas. A grandeza, portanto, depende apenas da opinião dos outros e do número de pessoas a quem é conferida a estima. Ou seja, “o reconhecimento da reputa o atua diretamente sobre os indivíduos” (BOLTANSKI; THÉVENOT, 2020, p. 204). Conseqüentemente, aquele que consegue ampliar seu público, por meio do renome, garante a sua influência, atraindo a sua aten o e convencendo-os para uma adesão.

A *cit * cívica fundamenta-se na obra Jean-Jacques Rousseau *Do Contrato Social*, de forma 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). É 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 coletividade e a participação social para alcançar o bem comum são os princípios que orientam essa ordem de grandeza.

A *cit  industrial*, baseada nos textos de Saint-Simon, pressupõe que uma sociedade justa se constrói a partir da alta eficiência das corporações industriais. A sociedade é concebida como uma unidade produtiva, devendo ser dirigida da mesma maneira que os empreendimentos particulares, tendo como meta a eficiência. Da mesma forma, os assuntos de Estado devem ser tratados como um empreendimento industrial, com o objetivo de maximizar o conforto e bem-estar de cada membro da sociedade, de acordo com o seu mérito.

Enfim, a *cit  mercantil* fundamenta-se na lógica da regulação do mercado de Adam Smith. O prestígio nesse sistema está relacionado à capacidade de observar e agir de acordo com as oportunidades do mercado competitivo. Essa ordem é marcada pela valorização da satisfação do desejo individual, o que implica em estabelecimento de relações de negócios entre agentes no mercado. Assim, “os objetos de maior grandeza são os bens vendáveis, com uma posição de força no mercado” (BOLTANSKI; THÉVENOT, 2020, p. 319) e as pessoas de maior grandeza são os ricos, capazes de possuir os objetos de valor e de luxo. Deste modo, a ordem mercantil é avaliada pelo preço, o qual expressa a importância dos desejos, e “o dinheiro é a medida de todas as coisas” (BOLTANSKI; THÉVENOT, 2020, p. 326).

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

A orientação para o desenvolvimento baseado no latifúndio monocultor percorreu toda a trajetória de formação do Brasil (FURTADO, 2007; HOLANDA, 2014). Desde o período colonial, passando pelo império, primeira república e ditadura militar, a ausência de políticas públicas sociais e a falta de assistência para a população rural mais pobre marcaram a história do país (RIBEIRO, 2015). Conseqüentemente, o desenvolvimento deste grupo sempre esteve aquém daquele da grande agricultura moderna monocultora, imputando no primeiro – erroneamente - a culpa pelo atraso e baixa produtividade (CALDEIRA, 2017).

Apenas com a redemocratização, no final da década de 1980, que pautas antes ignoradas emergiram, como o fortalecimento da agricultura familiar independente - que até então estava à margem do processo de desenvolvimento do país. Essa vitória foi “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) (DE SOUZA; HESPANHOL, 2016). O reconhecimento deste grupo social pelo Estado e sociedade se materializa na década de 1990, quando ocorre a inclusão da agricultura familiar no repertório de políticas públicas (SOUZA-ESQUERDO; THOMSON; BERGAMASCO, 2022; FAVARETO, 2010).

Porém, com a maior integração entre áreas urbanas e rurais e uma diversificação das fontes de emprego e renda no meio rural, a pertinência de uma mudança mais drástica na direção das políticas públicas foi publicizada. Esta visão se fundou na ideia de incluir políticas públicas rurais não-agrícolas ao sistema de governo para que a população rural pudesse alcançar a cidadania sem a necessidade de migrar para as cidades (FERREIRA, 2002).

O desafio era, então, construir uma nova tipologia das zonas rurais, considerando a diversificação socioespacial e as 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 e uma paridade dos direitos e serviços urbanos e rurais, o que não era contemplado nas políticas até então (FAVARETO, 2010). Nesta linha de raciocínio, seria crucial também compreender as necessidades específicas das comunidades em seus territórios e estabelecer políticas culturalmente apropriadas e legitimadas pela população envolvida, para, assim, promover uma transformação mais abrangente (RIMISP, 2015).

A única estratégia capaz de dar conta de todas essas complexidades e avançar para um desenvolvimento sustentável, seria o enfoque territorial (FAVARETO, 2019), uma vez que essa perspectiva se fundamenta em princípios da multidimensionalidade, do potencial do lugar, da governança participativa e da coesão social (DA VEIGA, 2016; DALLABRIDA; ROTTA; BÜTTENBENDER, 2021; PECQUEUR, 2005; SCHNEIDER, 2004). A adoção desse referencial se concretiza em 2003, com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) (Partido dos Trabalhadores - PT), quando “os conceitos de território e de abordagem territorial ficam mais evidentes na elaboração de políticas públicas” (JUNIOR; BORSATTO; SOUZA-ESQUERDO, 2022, p. 375).

Como visto anteriormente, a implantação de instrumentos democratizantes da concepção da ação pública constitui formas de comprovação de compromissos com a justiça do mundo cívico (BOLTANSKI; THÉVENOT, 2020). Mas é com a chegada ao poder executivo federal de Lula e de representantes do mesmo espectro político que traços de concepção cívica de justiça se difundem de forma mais marcante. Ademais, seu mandato representou a ascensão de uma maior diversidade social no comando executivo do país, rompendo, em certa medida, com lógicas patriarcais e clientelistas de justiça doméstica. Este novo líder, ao contrário, defendeu com ênfase direitos da população mais pobre.

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, enquanto prioridades de governo, estão inscritos na perspectiva de ordenamento cívico, conforme destacado no discurso de posse do presidente Lula (Quadro 1). No campo da agricultura, o combate à exclusão social, a reforma agrária e democratização do acesso à terra se inscreve 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*é 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).

Em relação às provas, os autores de *A Justificação* ressaltam que a manifestação da vontade geral (das pessoas coletivas) está menos sujeita a desconfiança quando tomam formas oficiais, como, por exemplo, por meio de resoluções, decretos ou programas públicos, mas sendo a Lei a forma mais legítima de evidência do mundo justo cívico.

No meio rural, pode-se dizer que a primeira forma com conotação de comprovação da justiça cívica foi a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), já no ano de 2003. A SDT foi incumbida de elaborar a primeira política territorial de desenvolvimento do país, o PRONAT, com dispositivos participativos, o que representou uma prova de verificação de vontade política cívica. Mais tarde, a agricultura familiar também ganhou mais reconhecimento, com a Lei nº 11.326/2006, estabelecendo as diretrizes para a formulação da política nacional em seu favor como meio de democratizar o apoio público no campo.

Porém, durante o processo de seleção dos Territórios Rurais (TR) do PRONAT, verificou-se desequilíbrios territoriais. Por conta de suas vulnerabilidades, determinados territórios mereceriam maior atenção (ZIMMERMANN et al., 2014). Por outro lado, a execução da política territorial enfrentava o problema da mobilização apenas do setor agrícola dos territórios. Assim, com orientações visando superar a lógica setorial e a pobreza no campo, é instituído, por decreto em 2008, o Programa Territórios da Cidadania (PTC), tornando-se o dispositivo de política territorial mais emblemático a nível nacional.

O PTC é uma forma de comprovação da perspectiva de ordenamento cívico no mundo rural, capaz de angariar grande legitimidade. Este programa constitui uma estratégia de desenvolvimento territorial, que tem 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).

Os Territórios da Cidadania (TC), assim como os TR, são formados por agrupamentos de municípios baseados em critérios sociais, econômicos, demográficos e geográficos. Sua prioridade é atender à população do meio rural, principalmente a mais marginalizada, como agricultores familiares, quilombolas, assentados da reforma agrária, pescadores, indígenas e comunidades tradicionais (BRASIL, 2008).

Em sua concepção, o programa integra ações dos governos federal, estaduais e municipais, com a participação da sociedade civil, por meio de um Colegiado de Desenvolvimento Territorial (CODETER), com função notadamente de elaborar um plano de

desenvolvimento para o território (BRASIL, 2008). Essa governança compartilhada com os atores do território na identificação das demandas e priorização das ações evidencia, na prática, a inclusão do interesse coletivo e da vontade geral do território na execução de políticas públicas – elemento chave do mundo justo cívico.

Porém, a política nacional de enfoque territorial começou a entrar em declínio após poucos anos de sua execução. Na esfera econômica, a crise financeira mundial de 2008, que se intensificou no Brasil a partir de 2012, reduziu o orçamento direcionado ao PTC (ZIMMERMANN et al., 2014). No âmbito político, a forte representação no Congresso Nacional da chamada “bancada ruralista” favoreceu posicionamentos conservadores e defesa de interesses particulares (FAVARETO, 2010).

Em 2016, o golpe parlamentar contra a presidenta Dilma Rousseff representou a fragmentação dos interesses e da vontade política, ocasionando no desmantelamento do MDA e, por conseguinte, da SDT, com desmonte dos programas de desenvolvimento territorial, uma vez que compunham políticas de governo e não de Estado. Consequentemente, a gestão dos territórios, que já vinham sofrendo dificuldades – como a desarticulação das ações municipais e setoriais; a pouca diversidade e autonomia dos Colegiados e a imposição de projetos de cima para baixo pelo governo federal – foi abandonada (JUNIOR; BORSATTO; SOUZA-ESQUERDO, 2022).

Sem o apoio do governo central - o qual tem atuação fundamental nesse tipo de estratégia de desenvolvimento, sendo o órgão capaz de financiar a infraestrutura básica local e de exercer o seu poder junto aos grupos políticos locais (ORTEGA, CERQUEIRA, SILVA, 2016a) - estes territórios, compreendidos como um “campo de forças, onde coexistem diferentes grupos sociais e que, a todo momento, se interagem através de relações de poder, conflitos e disputas” (JUNIOR; BORSATTO; SOUZA-ESQUERDO, 2022, p. 373), vivenciaram sucessivos choques, dificultando a operacionalização de um projeto territorial e a autonomia político-administrativa dos níveis locais (ORTEGA, CERQUEIRA, SILVA, 2016b).

Apesar destes reveses, o enfoque territorial resistiu em poucas Unidades da Federação (UF), tendo a Bahia como caso pioneiro e de referência (ORTEGA, CERQUEIRA, SILVA, 2016b). Aqui vale realçar que este estado, o maior do Nordeste, é marcado duramente, ao longo da história, pela marginalização da população do campo (FURTADO, 2007). Ademais, apresenta

a maior concentração de comunidades quilombolas e de agricultores familiares do país<sup>3</sup>.

A abordagem territorial na Bahia se iniciou com a implementação de cinco TR, que posteriormente também se tornaram TC. Para a delimitação desses territórios, entidades representativas dos agricultores familiares do estado juntamente com o INCRA se mobilizaram para discutir sobre a sua composição, a qual se baseou nas microrregiões priorizadas pelo MDA e em critérios de coesão social e territorial, considerando a história de cada local (DIAS, 2017).

Contudo, as lideranças dos principais movimentos sociais do campo contestaram o número reduzido de TR, promovendo uma mobilização para o reconhecimento de mais territórios no âmbito do programa. Esta resistência da sociedade civil representou um diferencial do estado da Bahia em relação às demais UF (DIAS, 2017). A partir desta contenda, ampliou-se a discussão baiana sobre o enfoque territorial, resultando na ampliação atual de 27 unidades territoriais, nomeados de Territórios de Identidade (TI), abrangendo todos os municípios do estado.

Em 2007, quando Jaques Wagner, também do PT, assumiu o governo da Bahia, esses territórios foram ratificados para compor a base de planejamento do Estado. Analisando seu discurso de posse (Quadro 2), é possível observar a convergência das temáticas prioritárias e das narrativas da presidência e do governo do estado. Dentre os temas destacados por Jaques Wagner estão a valorização da democracia, a inclusão social, a redução da pobreza, a promoção da igualdade e a luta pela terra. A história sobre a formação da Bahia também é retomada, apontando as injustiças sociais, assim como o apreço pela participação da sociedade civil na gestão pública.

A forma de comprovação da perspectiva de mundo justo cívico na Bahia pode ser evidenciada, inicialmente, pela elaboração do primeiro Plano Plurianual Participativo (PPA-P), para o período 2008-2011, o qual utilizou os TI como unidade de planejamento. Este PPA-P, sancionado pela Lei nº 10.705 de 14 de novembro de 2007, propôs um 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, 2016b).

---

<sup>3</sup> De acordo com os dados do Censo Agropecuário de 2017, o estado da Bahia abriga 15% da agricultura familiar do país, a maior representatividade entre todas as UF.

## 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).

Na apresentação do PPA-P 2008-2011 (Quadro 3), Jaques Wagner ressalta, 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, trata-se de fomentar a coesão social em torno de um interesse comum, correspondendo a princípios de justiça da *cit*é cívica. Em 2010, de modo a fortalecer essa visão, os TI foram formalizados por meio do Decreto nº 12.354 de 25 de agosto.

Assim, a vontade política e a sinergia dos governos federal e estadual em relação aos problemas comuns e o entendimento de que a ação coletiva e a participação social são fundamentais na gestão pública, principalmente para a promoção da inclusão social,

favoreceram a implementação do enfoque territorial na Bahia. Este, por sua vez, ganhou mais força, a partir da legalização do uso dos TI como referência para o planejamento do Estado.

#### 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).

Diferentemente do que ocorreu no executivo federal, a política territorial na Bahia resistiu aos conflitos de interesses econômicos e políticos. A (re)eleição de governadores e representantes do mesmo espectro político, favoráveis à participação social na gestão pública, possibilitou a permanência deste referencial de justiça cívica. Nas eleições estaduais de 2014, Rui Costa (PT) foi eleito no 1º turno e também manteve maioria na Assembleia Legislativa. Assim, 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, a Bahia conseguiu manter uma coesão social sólida - a qual pode ser expressada pela “identidade em comum, que possibilita a coesão no diálogo do desenvolvimento” em torno de um “pacto territorial” (ORTEGA, CERQUEIRA, SILVA, 2016b, p. 68) -, fator crítico para o sucesso desse tipo de estratégia (ORTEGA, CERQUEIRA, SILVA, 2016a).

Ao todo, já são quatro PPA-P implementados, e sua relevância segue sendo compartilhada pelos governadores que passaram pelo poder executivo ao longo dos anos. A título de exemplo, os Quadros 4 e 5, apresentam os PPA-P de 2012 a 2019, comprovando a continuidade da gestão territorial na Bahia durante o período.

#### Quadro 4 - Trechos da apresentação do PPA-P 2012-2015: Governador Jaques Wagner

O fortalecimento do sistema de planejamento e gestão, através do PPA Participativo, nos permite a adoção de critérios mais racionais no processo de tomada de decisão, na definição e hierarquização das prioridades de governo. Contribui, também, para uma alocação mais eficiente dos recursos orçamentários, conferindo maior eficácia e legitimidade às ações governamentais, face às crescentes demandas e aspirações da coletividade.

Ressaltamos o caráter pedagógico da metodologia utilizada na elaboração do PPA Participativo, cuja principal disciplina é o exercício da cidadania e a participação social. Ou seja: a adoção de um novo modus operandi em que o Estado se torna mais permeável à ação da cidadania, estabelecendo permanentes canais de diálogo e mediação com a sociedade na formulação e execução das políticas públicas. Sobretudo na Bahia, que sempre sonhou ao cidadão comum a participação no debate sobre os rumos que envolvem o processo de desenvolvimento.

Fonte: BAHIA (2011). Organizado pelos autores (grifo nosso).

## Quadro 5 - Trechos da apresentação do PPA-P 2016-2019: Governador Rui Costa

Mais que um documento formal, elaborado com o propósito de atender à legislação, o PPA é fruto de um intenso processo de discussão que começou ainda em 2014, durante a campanha eleitoral, quando realizamos o Programa de Governo Participativo - PGP, mobilizando milhares de baianos nos 27 (vinte e sete) Territórios de Identidade. Posteriormente, a partir da nossa posse em 1º de janeiro de 2015, demos início à discussão para a elaboração do PPA, utilizando como principal referência o PGP. Essa iniciativa constitui um fato inédito no Brasil: jamais o planejamento esteve tão alinhado com a participação social, com o debate coletivo e com o fortalecimento da democracia e de suas instituições. O Plano Plurianual Participativo 2016-2019, portanto, reflete os anseios, os desejos e as expectativas dos milhares de baianos que apostaram no sonho de uma Bahia mais democrática, mais inclusiva e mais desenvolvida.

Esse esforço resultou na ampliação do acesso à água e à energia elétrica, na redução do analfabetismo, na redução da pobreza e da extrema pobreza, na geração de milhares de empregos, na ampliação da educação profissional e no fortalecimento da rede hospitalar, entre outras melhorias significativas.

O Semiárido é tema central de nossas propostas desde a elaboração do PGP. Os diversos Programas do PPA refletem a intenção de promover o desenvolvimento da região, sempre considerando suas particularidades. Uma preocupação central é impulsionar a inclusão produtiva, sobretudo no meio rural, com políticas como acesso ao crédito, regularização fundiária, apoio ao beneficiamento e à comercialização e qualificação dos trabalhadores da região. Note-se que a questão urbana, sobretudo a ampliação da oferta de serviços públicos, também integra o conjunto de políticas para o Semiárido.

Vale destacar que o PPA 2016-2019 reflete, desde a sua concepção, o compromisso da nossa gestão com a promoção da inclusão de segmentos historicamente excluídos da sociedade baiana. Os afrodescendentes, as mulheres, os jovens, os idosos, a comunidade LGBT, as pessoas com deficiência, os indígenas, os quilombolas e os demais Povos e Comunidades Tradicionais estão contemplados em um conjunto de ações que já começamos a implementar.

Fonte: BAHIA (2015). Organizado pelos autores (grifo nosso).

A partir dos apontamentos acima, pode-se evidenciar, na gestão territorial da Bahia, um alinhamento aos princípios que se situam no mundo justo cívico, com destaque para: a decisão pela coletividade e observação de seus interesses comuns; o fortalecimento do diálogo e de instrumentos de democracia participativa; o envolvimento do povo e a participação social no processo de desenvolvimento; o exercício da cidadania; a inclusão dos segmentos historicamente excluídos, com acesso às diferentes políticas públicas; e a construção de planos pactuados, considerando as particularidades dos territórios.

Portanto, verifica-se que o alinhamento político-ideológico, os efeitos da coesão social e o apoio do governo, com a formalização e legalização dos dispositivos públicos, permitiram a capilarização e enraizamento do enfoque territorial no estado da Bahia (ORTEGA, CERQUEIRA, SILVA, 2016a; 2016b).

### CONCLUSÕES

A primeira década do século XXI foi marcada pela ascensão, por meio do voto popular, de novas perspectivas de gestão pública, repudiando o individualismo e o favoritismo, marcantes até então. Tratou-se de um olhar fundado em elementos de um mundo cívico justo. Tanto na Bahia, como no Brasil, o interesse comum era combater a fome, a pobreza e as desigualdades, com participação social em instâncias de concertação decisória.

No mundo rural, como forma de comprovação do discurso orientado por esta ordem cívica de justiça, além da defesa de eleições democráticas, a implementação do enfoque territorial foi concebida com vistas a alcançar o interesse coletivo, tanto no nível nacional,

como estadual. Esta abordagem constitui-se por princípios justos de ordenamento cívico, como a ação coletiva e a coesão social na busca pela redução das disparidades, além da governança participativa, que oferece oportunidades aos atores do território em atuar ativamente na gestão pública.

Porém, no Brasil, a partir de 2012 e, ainda de forma mais intensa, de 2014, constatou-se profunda fragmentação da vontade política e do interesse comum. O auge deste processo ocorreu em 2016, expressado pela troca da representação política máxima do país. Consequentemente, o PTC, instituído por um dispositivo legal frágil (decreto), foi abandonado.

Já na Bahia, onde desde seu início, a abordagem territorial se construiu a partir de elementos sólidos de justiça cívica, como a participação social na construção de um objetivo comum, fator que garantiu empoderamento e coesão social, e a vontade política, que, com o apoio do governo, promoveu a institucionalização dos territórios por meio de instrumentos legais robustos (leis), esta perspectiva de ação pública resistiu e se intensificou, fortalecendo também outros princípios do desenvolvimento territorial no estado. Esta experiência, portanto, deve ser considerada como extremamente relevante para a reflexão na elaboração de futuras políticas públicas de desenvolvimento territorial.

## REFERÊNCIAS

- 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/discorso-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. **PAA 2012-2015: Apresentação**. Salvador: Secretaria de Planejamento, 2011. Disponível em: <<https://www.seplan.ba.gov.br/planejamento/historico-do-ppa/>>. Acesso em: 31 maio. 2023.
- BAHIA. **O PPA PARTICIPATIVO 2016-2019**. Salvador: Secretaria de Planejamento, 2015. Disponível em: <<https://www.seplan.ba.gov.br/planejamento/historico-do-ppa/>>. Acesso em: 31 maio. 2023.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. 1-Edição Português. ed. Lisboa: Edições 70, 2015.
- BEDUSCHI, L. C. F.; ABRAMOVAY, R. Desafios para o desenvolvimento das regiões rurais. Nova Economia - **Revista do Departamento de Ciências Econômicas** da UFMG, v. 14, n. 3, p. 35–70, 2004.
- BOLTANSKI, L.; THÉVENOT, L. **De la justification: les économies de la grandeur** Paris: Éditions Gallimard. 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-1o-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.

CALDEIRA, J. **História da riqueza no Brasil: cinco séculos de pessoas, costumes e governos**. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2017.

DA VEIGA, J. E. A face territorial do desenvolvimento. **Interações** (Campo Grande), v.3, n.5, p. 5–19, 2016.

DALLABRIDA, V. R.; ROTTA, E.; BÜTTENBENDER, P. L. Pressupostos epistêmico-teóricos convergentes com a abordagem territorial. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 17, n. 2, p. 256–273, 2021.

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, p. 161–187, 2016.

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 políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil em perspectiva – uma década de experimentações. **Desenvolvimento em Debate. Anais...** Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 2010.

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, p. 51–72, 2019.

FERREIRA, A. D. D. Processos e sentidos sociais do rural na contemporaneidade: indagações sobre algumas especificidades brasileiras. **Estudos – Sociedade e Agricultura**, v. 18, p. 28–46, 2002.

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

HOLANDA, S. B. DE. **Raízes do Brasil**. 27a. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

JEAN, B. Les territoires ruraux dans la modernité avancée et la recomposition des systèmes ruraux. **Estudos sociedade e agricultura**, v. 18, n. 1, p. 5–27, 2002.

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, p. 371-392.

OLIVEIRA, F. DE. **Crítica à razão dualista: o ornitorrinco**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2013.

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, 2016a, p. 17-29.

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, 2016b, p. 55-84.

PECQUEUR, B. O Desenvolvimento Territorial: uma nova abordagem dos processos de desenvolvimento para as economias do sul. **Raízes**, v. 24, n. 1 e 2, p. 10–22, 2005.

RIBEIRO, D. **O Povo Brasileiro: A formação e o sentido do Brasil**. 3. ed. São Paulo: Global, 2015.

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.

SCHNEIDER, S. A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. **Sociologias**, v.11, p. 88–125, 2004.

SCHNEIDER, S.; SILVA, M. K.; MORUZZI MARQUES, P. E. **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. 1. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

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, p. 271-294.

VEIGA, J. E. DA. O Brasil rural ainda não encontrou seu eixo de desenvolvimento. **Estudos Avançados**, v. 15, n. 43, p. 101–119, dez. 2001.

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, p. 540–573, 2014.