AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search
http://ageconsearch.umn.edu
aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

REVESES À QUESTÃO TERRITORIAL NA REGIÃO DE IRECÊ, BAHIA

VITOR DE ATHAYDE COUTO; ALYNSON DOS SANTOS ROCHA;

UFBA

SALVADOR - BA - BRASIL

vitor@ufba.br

APRESENTAÇÃO SEM PRESENÇA DE DEBATEDOR

DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E RURALIDADE

REVESES À QUESTÃO TERRITORIAL NA REGIÃO DE IRECÊ, BAHIA

Área temática: 11 – Desenvolvimento Territorial e Ruralidade

Apresentação com presidente da sessão e sem a presença de debatedor

REVESES À QUESTÃO TERRITORIAL NA REGIÃO DE IRECÊ, BAHIA

Resumo

O uso da expressão território ganha espaço no Brasil com a nova orientação política federal, a partir de 2003. Nesse contexto, as ações estratégicas do Estado para o desenvolvimento tendem a não mais considerar o município isoladamente. Como estímulo, tem-se a liberação de recursos vinculados ao território pelas instituições públicas de crédito e financiamento. No entanto, a permanência de práticas como a liberação de recursos mediante o grau de articulação política dos municípios causa desconfiança e desmotivação quanto à manutenção do território. Surgem grupos de municípios que se articulam entre si de forma independente. Neste artigo analisam-se esses fatos apresentados como reveses à questão territorial. A partir das experiências na região de Irecê (Bahia) observa-se que ainda existem ações objetivando a melhor compreensão e funcionamento do território, como por exemplo, a capacitação dos representantes municipais e a imparcialidade das instituições internas com poder de decisão. Percebe-se que, executando-se tais ações, tornam-se possíveis a viabilidade administrativa e a manutenção do território.

Palavras-chave: desenvolvimento, território, questão territorial, Irecê, Bahia.

1. Introdução

A utilização de expressões como articulações intermunicipais, questão territorial ou simplesmente território, ganha espaço com a mudança da orientação política federal no Brasil, a partir do ano 2003. A identificação de regiões com realidades e problemáticas similares resulta em ações estratégicas que consideram não mais o município isoladamente. Como elemento estimulador para essa visão do desenvolvimento, instituições públicas de crédito e financiamento passam a vincular, por exemplo, a liberação de recursos, a planos que integrem municípios, mantenham espaços comuns de discussão das alternativas locais e sejam potencialmente positivos para *toda* a região. A criação de um órgão específico como a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), do Ministério do Desenvolvimento Agrário, e as movimentações para viabilizar os territórios administrativamente, demonstram o interesse em diferenciar a condução das ações visando ao desenvolvimento regional brasileiro.

Entretanto, a execução e operacionalização do território não estabeleceram completamente na base do processo (os agentes) a necessidade de se abandonar práticas, disputas e segregações políticas, em favor do interesse comum de um determinado conjunto de municípios. São perceptíveis ocorrências como o atraso/rapidez do encaminhamento de projetos de agricultores familiares alinhados/não alinhados à corrente político-partidária dominante ou a concentração do poder nos chefes dos executivos municipais. A liberação de recursos também tem sua velocidade mensurada pelo grau de articulação dos agentes municipais em âmbito federal e/ou estadual. Note-se que a permanência dessas práticas causa desconfiança e desmotivação quanto à manutenção do território, uma vez que as metas originais de desenvolvimento, de forma igualitária, etc., não são observadas (explicitamente) na prática. A tendência ao surgimento de grupos municípios, articulando-se entre si e buscando, de forma independente, ajudas para suas demandas, pode se constituir em um revés ao território.

A região do município de Irecê, no semi-árido da Bahia, também integra as discussões sobre questão territorial. Outrora grande produtora de grãos, como feijão e milho – mas que, devido a questões climáticas e mercadológicas diversifica sua produção agrícola em direção às olerícolas (cenoura e beterraba), com destaque também para a cultura da mamona, fruticultura e pecuária – a região apresenta algumas iniciativas territoriais que procuram incrementar a capacidade de organização dos segmentos econômicos e sociais locais. Tem-se a tentativa de unificação dos conselhos gestores – exigidos por instituições como condição à liberação de recursos financeiros – de Presidente Dutra, São Gabriel e Uibaí, facilitando a implementação de ações coordenadas nos três municípios. Não obstante a proposta tenha forte motivação prática – para evitar que esforços de um mesmo indivíduo sejam dispersos nos vários conselhos e reuniões – , o fato já sinaliza uma percepção territorial. Some-se ao Fórum Regional de Debates de Irecê, criado para aglutinar, em um mesmo espaço, distintos interesses da sociedade civil e do Estado, na discussão dos caminhos para a região. Sua natureza democrática compreende entrave ao seu funcionamento, pois deparam-se interesses contraditórios, resistências e outros comportamentos nocivos à iniciativa.

O estabelecimento de territórios no estado em 2003-2004, a partir dos trabalhos no âmbito da SDT, apresenta a região como o Território de Irecê, composto por dezenove municípios que já mantêm proximidade geográfica, sócio-política, econômica e ambiental. A maior integração dá-se com a *Plenária*, onde são realizadas as deliberações entre os representantes dos municípios e da *Comissão* que seleciona e encaminha as propostas para as instituições federais e/ou estaduais. Sua composição e condução – parcial em relação às forcas políticas emergentes, segundo representantes locais – desencadeia soluções alternativas daqueles não contemplados significando a possibilidade desagregação do território.

Neste artigo analisam-se esses fatos apresentando-os como reveses à questão territorial. Paralelamente, objetiva-se identificar as dificuldades enfrentadas no processo de consolidação de uma entidade administrativa nascente. Considerando-se os objetivos do território, as observações feitas por representantes de agricultores e outras lideranças locais – durante o mês de agosto de 2005 – revelam a necessidade de se corrigir as ações em várias áreas. Citam-se o processo de elaboração e definição das prioridades a serem atendidas e a capacitação dos representantes municipais. Destaca-se a necessidade do maior entendimento do conceito e operacionalização do território pois, devido à profusão de instituições que passam a adotar o termo, não raro verificam-se confusões e interpretações equivocadas. Nas seções seguintes discute-se a gênese do território em Irecê, abordando as experiências do conselho unificado, do Fórum, e sua atual conformação. Em seguida têm-se as assimetrias políticas geradoras de desconfianças e dos reveses mencionados. Nas considerações finais entende-se que, embora os entraves estejam presentes, do território emergem as soluções. Estas podem significar a viabilidade administrativa e manutenção do Território de Irecê.

2. Gênese do território: experiências da Região de Irecê.

A Região de Irecê, no semi-árido baiano, apresenta trajetória de desenvolvimento que combina a necessidade de diversificação das atividades econômicas, essencialmente agropecuárias, com o novo arcabouço territorial que domina o ambiente decisório local. Formada por um conjunto de pequenos municípios próximos geograficamente[1], a região, dos

[1] Segundo a Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI, 2005), a Região Econômica de Irecê é formada pelos seguintes municípios: América Dourada, Barra do Mendes, Barro Alto, Cafarnaum, Canarana, Central, Gentio do Ouro, Ibipeba, Ibititá, Irecê, Itaguaçu da Bahia, João Dourado, Jussara, Lapão, Mulungu do Morro, Presidente Dutra, São Gabriel, Uibaí e Xique-Xique.

anos 1980 até meados dos anos 1990, ganha destaque com a produção de grãos, particularmente o tri-consórcio feijão-milho-mamona. Com o declínio da produção agrícola em função de problemas como perdas de safras – conseqüência das recorrentes secas –, oscilação de preços dos grãos, e, principalmente, pela redução gradativa dos serviços governamentais de apoio (crédito e financiamento), os agricultores passam a explorar outras atividades. A diversificação se dá através de culturas irrigadas a partir dos anos 1990 como olerícolas (cenoura e beterraba) e fruteiras, destacando-se a pinha (ou fruta-do-conde). Somem-se, nesse contexto, os pequenos cultivos de subsistência de feijão, milho e mandioca.

A pecuária complementa o sistema agrário da região: gado-policultura. Destacam-se a bovinocultura, caprinovinocultura e a suinocultura. Geralmente, essas atividades são praticadas em pequenos espaços, uma vez que se trata de uma região onde predominam pequenas propriedades – aproximadamente 70% dos estabelecimentos agropecuários possuem áreas abaixo de 10 hectares. Esse fato reforça a significativa participação da agricultura familiar na economia regional. A estrutura fundiária origina-se no processo de ocupação, determinada, em parte, pelas qualidades naturais da região (tipo de solos, presença de rios) e pela forte atuação do Estado. Com as políticas de modernização agropecuária executadas, o Estado promove intensas transformações na organização da base produtiva, nas relações sociais e na configuração do espaço regional. Neste processo de modernização, a cidade de Irecê concentra a maior estrutura de serviços e atividades econômicas, para onde convergem pessoas e mercadorias, firmando-se como pólo regional (CAR, 2002).

Os problemas enfrentados pelos agricultores são bastante similares aos freqüentemente observados em outras regiões do semi-árido baiano. No aspecto técnico-produtivo revela-se a fragilidade das atividades agrícolas diante das secas; demandam-se iniciativas de capacitação para melhor convivência com os períodos de estiagens – inclusive sob a temática ambiental, em virtude dos desmatamentos de parcelas da vegetação local, do uso inadequado de agroquímicos e o comprometimento dos recursos hídricos locais. Nas atividades a jusante da produção primária, verifica-se a reduzida organização e mobilização dos agricultores para a comercialização dos produtos agrícolas.

Tome-se, por exemplo, a comercialização de frutas. A atividade comumente é desenvolvida por cada um dos agricultores. Não existem cooperativas ou associações de produtores voltados para a comercialização. Nesse cenário, reafirma-se a figura do atravessador, controlando preços e condições de pagamento aos produtores. Por outro lado tem-se o baixo poder aquisitivo da população, que não favorece a demanda sustentável para os produtos locais. Torna-se, portanto, mais urgente a ação organizada de produtores para atuar em mercados no âmbito regional.

Organização de grupos sociais pode se constituir no primeiro passo ao território. De fato, são observadas na região algumas iniciativas visando às articulações que ultrapassam os limites municipais. A própria discussão dos problemas dos municípios – que possuem realidades semelhantes – estimula a mobilização conjunta dos agentes e instituições (sociedade civil, Estado e organizações não-governamentais). Uma experiência compreende a tentativa de fusão de diversos conselhos gestores, nos anos 2002/2003 nos municípios de Presidente Dutra, São Gabriel e Uibaí. Como resultado da descentralização das políticas públicas – que remonta à Constituição Federal de 1988 – são criados diversos conselhos, tais como de saúde, educação, merenda escolar, do Fundo Municipal de Apoio às Associações Comunitárias (FUMAC), etc. (ROCHA; SCHEFLER; COUTO, 2003a). Cria-se também o Conselho

Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR), no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).

A multiplicidade de conselhos justifica-se: normalmente é uma exigência para assegurar a liberação e gestão de recursos para os municípios. No entanto, como afirma Abramovay, (2001, p.2): "(...) o simples fato de recursos federais destinados a um município passarem pela mediação de um conselho formado por representantes da sociedade local já constitui uma inovação organizacional significativa". Tal inovação cria as condições para a discussão dos interesses convergentes dos municípios, configurando-se assim na gênese de um território.

Não obstante os entraves ao melhor funcionamento dos conselhos – notadamente, a concentração de muitas decisões sobre a figura do chefe do poder executivo, revelando, muitas vezes, divergências entre interesses dos grupos sociais; além da baixa mobilização e participação das comunidades e seus representantes – surge nos três municípios a proposta de um único grande conselho ou *conselhão*, na definição de técnicos e agricultores locais. A iniciativa resulta das críticas ao excessivo número de conselhos, que inviabiliza o funcionamento em virtude de situações como: um mesmo indivíduo ser componente de vários conselhos, obrigando-o a participar de uma quantidade igualmente excessiva de reuniões; ou ainda: a atuação desarticulada, segmentada e desvirtuada dos conselhos – muitos buscando resultados práticos e imediatos, como a liberação de recursos – retirando a perspectiva de complementaridade das ações (ROCHA; SCHEFLER; COUTO, 2003a).

Com a unificação do conselho, propõe-se que as decisões a serem deliberadas teriam a participação dos diversos segmentos representativos da sociedade civil organizada, ainda que, cada representante possa dedicar-se a uma área de trabalho/conhecimento específica. A proposta, portanto, não implica na eliminação dos *antigos* conselhos, comitês ou comissões municipais. Pretende-se que cada um indique um representante para compor o conselho maior, que discuta e responda por todas as dimensões da realidade local, constituindo-se em um fórum de encaminhamento das questões municipais. Note-se que a idéia é plenamente reproduzível na região, bastando verificar o grau de articulação dos agentes, que define o êxito (ou não) da iniciativa para um projeto territorial.

A viabilidade de um espaço para as discussões das questões municipais ganha contornos mais nítidos com a criação, em 2003, do Fórum Regional de Debates (Fórum) na região. Segue-se, dessa forma, a dinâmica que sinaliza o caminho das ações visando à mobilização e a organização social: criação dos conselhos municipais; unificação destes conselhos; e ampliação da participação social, articulando diversos agentes da sociedade. Nesse contexto, o Fórum constitui-se em um espaço institucional, já incorporando a perspectiva territorial, ao identificar prioridades de ações regionais e o atendimento destas pelo Estado. A esses objetivos some-se o estímulo à proposição, reivindicação e acompanhamento (nos municípios) de medidas para o desenvolvimento regional (ROCHA; SCHEFLER; COUTO, 2003b).

A natureza do Fórum permite a participação de entidades diversas, como órgãos representativos dos poderes públicos, organizações não governamentais, cooperativas e instituições de agricultores familiares e empresariais, sindicatos patronais e de trabalhadores, associações comerciais, entre outras. Propostas analisadas e avaliadas pelas instituições representativas de cada segmento são encaminhadas e deliberadas. Tem-se, como princípio, o não encaminhamento de interesses individuais e/ou segmentados, mas somente aqueles decididos coletivamente e que se identificam com as demandas regionais. Encontram-se entre

os temas recorrentes do Fórum: o combate à pobreza e à exclusão social; incremento de atividades produtivas, especialmente a agricultura; mobilização dos diversos segmentos da sociedade para debater as potencialidades, limites e restrições ao desenvolvimento da região (ROCHA; SCHEFLER; COUTO, 2003b).

As principais dificuldades enfrentadas pelos idealizadores do Fórum estão na resistência parcial de determinados segmentos sociais em abrir mão de interesses individuais em favor do interesse comum e nos conflitos entre os agentes participantes. A resistência justifica-se na medida em que o Semi-árido brasileiro tornou-se alvo de incontáveis programas, políticas e ações públicas e privadas ao longo das décadas, muitas delas sem quaisquer efeitos positivos e/ou ainda reforçando e reproduzindo a segmentação da sociedade. Conseqüentemente, verificam-se conflitos onde se contrapõem as forças políticas mantenedoras do *status quo* que influenciam negativamente por não exercerem o controle direto do Fórum e as forças que buscam, através da gestão participativa, a solução para os problemas locais.

A experiência do Fórum revela que o caminho à incorporação da perspectiva territorial do desenvolvimento é bastante complexo, porém exeqüível. Depende, primordialmente, do grau de participação dos agentes sociais. Nesse cenário, ainda que o clientelismo sobreviva – adaptando-se aos novos valores ou incorporando, parcialmente, as noções de organização, mobilização e participação da sociedade na condução das políticas – a análise da dinâmica regional permite que se vislumbre a ampliação dos processos de participativa social. A favor dessa perspectiva, ressalta-se que o processo de organização social da região tem enfrentado e sobrevivido à influência de grupos políticos diversos (ROCHA; SCHEFLER; COUTO, 2003b).

Algumas experiências de projeto territorial apresentam resultados práticos no que diz respeito à assistência técnica e capacitação de agricultores. É o que revela a pesquisa *Análise Territorial da Bahia Rural*, executada pela SEI nos anos 2003-2004 (SEI, 2004). A pesquisa parte do conceito de território enquanto espaço de realização de um projeto político de desenvolvimento; diferencia os territórios em consolidados e emergentes – de acordo com o estágio de execução das atividades –; e em prioritários, potenciais e não-prioritários – obedecendo a critérios como sustentabilidade política, econômica, social e ambiental, atendimento a segmentos sociais fragilizados e a consistência das ações futuras, ou seja, o planejamento regional. As informações permitem identificar quarenta e um territórios na Bahia; na região tem-se o território consolidado de Irecê: grãos e hortifruticultura regional.

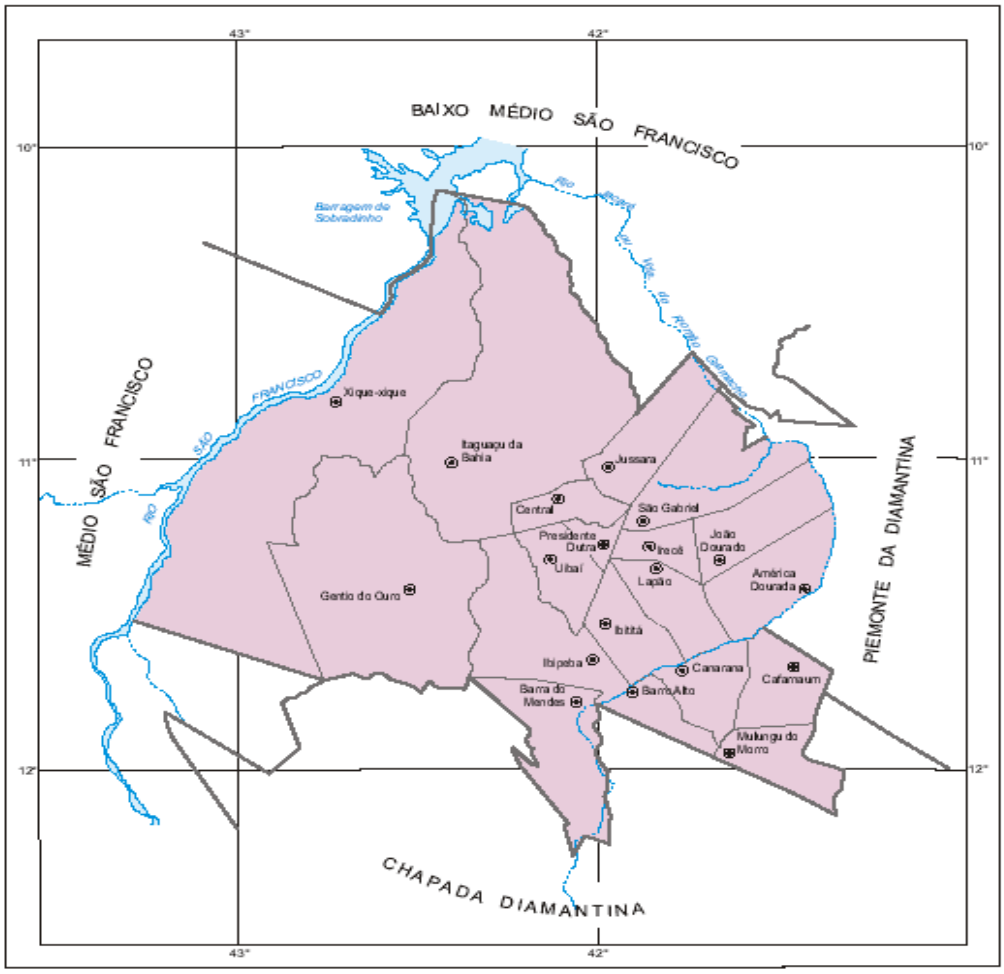
O território de Irecê fundamenta-se na vocação agrícola de produção de grãos, principalmente o feijão, e as novas culturas conseqüentes do processo de diversificação da produção, em direção às olerícolas (cenoura, beterraba) e frutas. Representa a organização de agricultores familiares, pequenos e médios empresários rurais, além de comerciantes de insumos agrícolas. As ações concentram-se na produção e beneficiamento das olerícolas e na capacitação dos agricultores, inclusive na questão ambiental. Destaca-se a articulação de instituições como associações de produtores, empresas comerciais, além da Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola (EBDA), da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba (CODEVASF) e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

Note-se que as experiências do *conselhão*, do Fórum e do território de Irecê ganham nova dimensão com a orientação política, a partir do pleito presidencial em 2003. Estimula-se a discussão regional à luz do território com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), vinculada ao MDA. Na Bahia, outras instituições incorporam-se nesse

processo, como a Secretaria de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais (SECOMP). A partir dos elementos fornecidos por pesquisas como a *Análise Territorial da Bahia Rural*, cria-se então o Território de Irecê, observando a mesma conformação de municípios e denominação já presentes na regionalização econômica e na citada pesquisa executada pela SEI. Os encontros, oficinas e capacitações visando à disseminação do conjunto de termos e objetivos iniciam-se em 2003 e têm programação mais intensa nos dois anos seguintes.

Nos encontros discute-se o encaminhamento das ações e, principalmente, as formas de alocação de recursos federais de acordo com as prioridades do território. Isso por que programas de crédito como o PRONAF Infra-estrutura e Serviços têm parcelas cada vez mais significativas do montante de recursos reservadas ao atendimento das demandas territoriais e não mais àquelas dos municípios isoladamente. Esse aspecto revela as seguintes preocupações nos territórios: a) Quais são as prioridades? São elas econômicas, sociais e/ou de infra-estrutura básica?; b) Quem define tais prioridades? Uma plenária igualitária, legítima, com representantes de todos os municípios do território?; e, conseqüentemente, c) Como evitar o favorecimento a determinadas correntes e interesses, desvirtuando-se das metas territoriais? Essas questões são de essencial importância pois potencialmente geram descontentamentos e desconfianças, funcionando como entraves ou mesmo reveses ao território.

Figura 01. O Território de Irecê.



Fonte: SEI, 2005.

3. Assimetrias nas articulações políticas: reveses à questão territorial?

Freqüentemente, nas diversas políticas, programas e ações direcionadas ao longo das décadas para o Semi-árido brasileiro, observa-se a *apropriação* dos processos e resultados pelo grupo político dominante nos municípios. Em muitos casos, a execução e/ou liberação de determinadas linhas de crédito/financiamento somente ganham agilidade com a interferência direta do poder executivo municipal ou de representantes nas esferas estadual e federal. O movimento contrário também é comum: projetos de agricultores familiares têm sua tramitação atrasada ou mesmo encerrada após desacordos e divergências com prefeitos, deputados estaduais e federais. Isso ocorre por que geralmente os agentes-chave que catalisam os trâmites junto às instituições relacionadas são oriundos das forças hegemônicas. Dessa forma, privilegiam-se os segmentos alinhados à orientação política local. Criam-se, portanto, distorções nos objetivos das políticas, descontinuidades das ações e a centralização das decisões em poucos agentes, em detrimento do interesse comum.

Com a ascensão da temática territorial do desenvolvimento e as diretrizes para a execução de políticas públicas, percebe-se que, em muitos casos, a velocidade das mudanças não permitiu a conscientização dos agentes, agora em uma nova esfera administrativa. Antigas práticas, o favorecimento e o próprio clientelismo, que não foram completamente apagadas, são *revisitadas* para o território, segregando municípios que não tenham força representativa ou preterindo estes no atendimento das prioridades. No Território de Irecê, relatos de agricultores, técnicos e outros representantes de categorias sociais revelam acontecimentos similares que põem em risco a participação dos municípios na legitimação do território enquanto instituição, espaço de discussão das realidades e dos problemas e soluções regionais.

No princípio dessas questões está a subespacialização do território, considerando as proximidades geográficas, os inter-relacionamentos e as atividades econômicas dos municípios. Em Irecê este se configurou no primeiro impasse a ser solucionado, durante as reuniões para estabelecer as bases do território, ainda em 2003. A tentativa de subdivisão da região resultou em quatro áreas, formadas pelos seguintes municípios: Área 1) Irecê, Presidente Dutra, Lapão e Canarana; Área 2) Jussara, Central, Itaguaçu da Bahia e Xique-xique; Área 3) João Dourado, América Dourada, Mulungu do Morro, São Gabriel e Cafarnaum; Área 4) Ibititá, Ibipeba, Barro Alto, Barra do Mendes, Gentio do Ouro e Uibaí. Note-se que tarefa semelhante já estava em execução pela Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional do Governo Estado (CAR, 2002) em sua publicação Programa de Desenvolvimento Regional Sustentável (Irecê) e, a nova subdivisão regional proposta apresenta divergências que suscitaram o debate entre os representantes dos municípios envolvidos.

Têm-se, como exemplos, os municípios de Presidente Dutra, São Gabriel e Uibaí, alocados em áreas diferentes pelo critério estrito das atividades econômicas mais representativas (fruticultura, no primeiro; pequena pecuária familiar, nos dois últimos). Os três integram o raio de influência e se relacionam mais significativamente com Irecê, não justificando, pois, a separação. Após a modificação da Área 1 – reintegrando os municípios de Uibaí e São Gabriel – , o município de Canarana é incorporado à Área 4. A consolidação de pequenas áreas entre os dezenove municípios do território permite observar realidades, demandas e mesmo prioridades peculiares, que são encaminhadas à *Plenária*, cuja composição tem a participação de pelo menos um representante de cada município. Nesse ponto surge o principal foco de descontentamento e desconfiança com a questão territorial na região.

A *Plenária* tem sua concepção complementada pela criação da *Comissão*, cujo funcionamento revela a complexidade da resolução dos impasses regionais sob a ótica territorial. Tem-se inicialmente que as reuniões são realizadas apenas nos períodos de aprovação e recolhimentos de projetos para a posterior liberação de recursos – federais, como do Ministério das Cidades, PRONAF, etc. Não há, portanto, a periodicidade dos encontros intermunicipais, aspecto apresentado como essencial à apuração das necessidades regionais e para a criação da própria identidade territorial dos municípios.

Discorda-se do funcionamento das reuniões pois, além das restrições acima, outra decisão importante – a formação dos grupos de discussão que interagem com as instituições de crédito e financiamento – é tomada ao final das jornadas de trabalho. Nessas ocasiões, a dispersão dos representantes municipais permite a aprovação dos grupos por maioria simples. Dessa forma, freqüentemente permanecem os mesmos elementos presentes na *Comissão*. Esta tem a função de eleger e encaminhar as prioridades a serem atendidas (liberação de recursos), dentre a lista debatida por todos os municípios. Esse atendimento se dá conforme votação recebida pelas propostas durante o processo decisório. A concentração dos primeiros volumes de recursos em uma unidade esmagadora de mamona (em um município politicamente emergente na região) desencadeou as discussões nos demais municípios sobre o papel da *Comissão* do Território de Irecê. A partir disso, percebe-se a criação de grupos distintos no interior do território, com maior ou menor grau de articulação política, refletindo-se no atendimento (ou não) das suas demandas.

Como exemplo destaca-se a implantação de uma *packing house* – unidade de seleção e embalagem de frutas – , uma ação para incremento da fruticultura local. Com Presidente Dutra à frente do projeto – produz-se pinha na região, mas, como visto anteriormente, há ainda a necessidade de melhor estrutura a jusante da produção primária, envolvendo a manipulação dos frutos e a comercialização da produção – tenta-se, nas plenárias, conscientizar os representantes do território da importância do empreendimento. A configuração dos projetos selecionados nos últimos três anos pode revelar, segundo uma liderança de agricultores, a *descaracterização do território*.

Cria-se, então, uma situação triplamente desfavorável para os municípios não contemplados: estes têm que assistir a apropriação dos resultados positivos das ações pelo grupo hegemônico; a pulverização dos recursos remanescentes entre as diversas demandas listadas – prevalecendo também a articulação político-partidária como elemento definidor das alocações – ; e a constatação de que, projetos anteriormente elaborados e aprovados na esfera municipal somente terão recursos liberados através do território, ou seja, pelo trâmite descrito.

A necessidade de constatação de resultados imediatos gera insatisfações com a atual configuração do Território de Irecê. Não obstante a prioridade atendida desempenhe papel significativo – a esmagadora pode ser o reforço aos agricultores plantadores de mamona, consolidando uma cultura já adaptada às condições climáticas e com potencial de expansão, em virtude de todo o incentivo em relação ao *biodiesel* – , a destinação de recursos para o estabelecimento desperta o sentimento de que as articulações políticas (continuam a) determinam (ar) a liberação de recursos, prática de amplo conhecimento na história recente do desenvolvimento econômico do Semi-árido brasileiro. Ademais, entende-se que a construção da esmagadora para o fim apontado deveria obter mais ativamente a participação de outras instituições – a exemplo da Petrobrás – não comprometendo, dessa forma, os recursos para todo o território.

Em conseqüência, relata-se o constrangimento dos representantes dos municípios preteridos em comunicar aos seus representados a recusa (ou pelo menos adiamento) das demandas propostas. A ocorrência sistemática desses fatos reforça a desconfiança no território. "(...) a discussão territorial está sendo boicotada por um *lobby* regional organizado. Se os outros municípios não contestarem isso e não protestarem nas assembléias, eles [os agentes dos municípios mais articulados politicamente e que convergem as ações do Território de Irecê] vão continuar passando por cima da gente (...)". As afirmações de uma liderança local revelam que a temática territorial, embora relativamente recente, apresenta grandes desafios para a efetiva concretização dos objetivos em relação ao desenvolvimento regional.

Mesmo considerando a importância das demandas – aqui claramente concentradas na infra-estrutura produtiva – , percebe-se que a operacionalização do território confunde os agentes. Atribui-se também esse fato à disseminação acelerada do que seja e de como funciona o território, a partir de 2003. Após um breve período, tem-se uma profusão de instituições que passam a utilizar o termo para condicionar a liberação de recursos e demais ações estratégicas, tais como o desenvolvimento de cadeias produtivas locais. A orientação do governo federal já está em vigor mas, aparentemente, foram criadas assimetrias de informações, falhas na comunicação e no entendimento da questão territorial. Desse modo, sobressaem-se os municípios cujos representantes possuem maior conhecimento a respeito dos caminhos para alcançar suas demandas individuais. Evidentemente, não se descarta o grau de articulação política nas esferas estadual e federal como fator facilitador nesse contexto.

Outro aspecto deve ser considerado nessa análise. Conceitualmente, no território observa-se um projeto político com ações coordenadas visando ao desenvolvimento (SEI, 2004). As ações envolvem todos os segmentos sócio-econômicos (agropecuária, saúde, educação, etc.) e ambientais. A associação do desenvolvimento a um grande empreendimento de infra-estrutura reflete o fato de que grande parte das políticas públicas e dos programas de ações para o Semi-árido brasileiro focalizou apenas o município, não analisando as capacidades produtivas e/ou as reais necessidades locais. A disputa política pela localização de tais empreendimentos intensifica esses efeitos. O território ainda não eliminou completamente a prática, e o que se observa em Irecê é uma reedição (ampliada) desse debate.

Esse conjunto de acontecimentos apresenta como conseqüência imediata a tendência à desagregação do território, com o surgimento de articulações independentes entre os municípios. Isso por que se relata a *desistência* de representantes municipais, não contemplados, na disputa pelos recursos federais pulverizados após significativa parcela ser destinada a um mesmo estabelecimento isolado. São municípios que possuem pouco ou nenhum benefício com a cultura em questão (a mamona) e partem para a obtenção de financiamentos de projetos ligados à caprinocultura. A parceria entre os municípios de Jussara, São Gabriel, Itaguaçu da Bahia e Uibaí para a viabilização de laticínio e frigorífico com recursos basicamente estaduais revela a alternativa encontrada para contornar o efeito adverso da constituição do território. A emblemática afirmação "(...) nesse negócio de território, as *coisas* [principalmente recursos estatais] estão indo muito para um município e os outros estão só *dizendo amém*. [Eu] preferia que voltasse ao que era antes [às articulações diretas dos municípios e seus representantes com instituições de crédito e financiamento]", proferida por um prefeito em uma das reuniões reflete o descontentamento com a forma de condução do território.

Os fatos identificados em Irecê são potenciais reveses para a confirmação e operacionalização do território. As dificuldades emergem pela forma abrupta das discussões sem, por exemplo, fortalecer aspectos como a legitimação e funcionamento regular das associações de produtores, cooperativas, além dos próprios conselhos gestores municipais. A passagem para o território sem considerar essas *etapas prévias* confunde e desmotiva os agentes diretamente relacionados com a questão. A constatação do favorecimento a determinados grupos na definição e atendimento das prioridades regionais cria a percepção de piora da situação, repercutindo na implementação de alternativas que, no limite, significam a inviabilidade do território. Some-se à falta de articulação entre as instituições e programas, sejam federais e/ou estaduais – e da presença proativa do poder público municipal –, no sentido de disseminar o novo conhecimento de forma completa e uniforme, desestimulando a formação dos grupos desiguais. Essas ações fazem parte das soluções apontadas pelos próprios representantes municipais para o Território de Irecê, analisadas na seção seguinte.

4. Soluções para o Território de Irecê.

Diante do cenário analisado, dos entraves e pontos críticos à condução do Território de Irecê, o conjunto de soluções apresentado envolve as seguintes ações: a) conceituais, de disseminação do conhecimento sobre territórios; b) organizacionais, demandando esforços em direção ao melhoramento da atuação dos representantes dos municípios no território; c) operacionais, no que diz respeito às reuniões e funcionamento da *Plenária* e da *Comissão*; d) a construção e fundamentação de um pensamento mais amplo, incorporando plenamente os atributos da sustentabilidade e da regionalização do desenvolvimento, não despendendo energias, recursos, etc., em empreendimentos que somente favorecem um município isoladamente.

Percebe-se que existe a necessidade de esclarecimento do conceito de território em virtude da multiplicidade de instituições que passam a utilizar o *jargão* na construção de suas estratégias de atuação na região. Apesar do objetivo geral configurar-se na aglutinação de municípios com realidades comuns, a abordagem, dependendo da instituição, ainda é diferenciada. Citam-se os exemplos do PRONAF Infra-estrutura e Serviços, da CODEVASF, do Ministério das Cidades, instituições ligadas às questões ambientais, entre outras. A unicidade dos conceitos permite potencializar o entendimento, tanto pelos agricultores quanto para os demais interessados. Paralelamente, verificam-se situações onde os representantes de municípios já incluídos no território encontram-se alheios às discussões. Nesse caso, tem-se como prioridade a capacitação desses agentes, objetivando melhorar suas participações, reduzindo a assimetria entre os municípios.

O processo de organização e mobilização dos representantes também se inclui nesse contexto. A capacitação citada torna compreensível o papel a ser desempenhado e, conseqüentemente, estimula o comprometimento em relação no território. Tal comprometimento passa pela solução de um problema ainda observado na região: a participação de um mesmo indivíduo em vários conselhos gestores, inviabilizando sua presença nas diversas reuniões. Torna-se imprescindível a construção de um personagem especialmente voltado para atuar no território.

Integrando essas ações, alterar o funcionamento da *Plenária* e da *Comissão* constitui-se em reivindicação recorrente entre os municípios do Território de Irecê. Não se questiona a existência de tais instituições. Estas são consideradas importantes espaços de discussão das demandas regionais. No entanto, a atual conformação dos grupos de discussão e condução dos trabalhos suscita questões como a descentralização das deliberações; a imparcialidade na

definição das prioridades a serem contempladas com a distribuição dos recursos; e, principalmente, a criação de mecanismos para que a representatividade no território seja igualitária. Portanto, a comissão que seleciona e encaminha as propostas – e faz a intermediação junto aos órgãos estatais – deve necessariamente ser composta por elementos de todos os municípios, evitando-se desvios das decisões dos objetivos originais.

Finalmente, demanda-se a viabilização de programas que considerem o desenvolvimento de maneira ampla e não segmentada como freqüentemente se observa. Constata-se a conscientização desse entrave quando representantes dos agricultores questionam a implementação de novas estruturas no território; ou simplesmente se proporciona o pleno funcionamento daquelas existentes, após diversos programas e recursos financeiros e humanos despendidos. Paralelamente, outro aspecto diz respeito à viabilidade (ou não) da implantação de estruturas isoladas para o beneficiamento da produção agrícola local, substituindo-as pelo fortalecimento de unidades centrais em municípios-chave, envolvendo a região em uma rede de produção e comercialização agrícola.

Essas ações são precedidas pela etapa de elaboração do diagnóstico, considerando desde o princípio a esfera intermunicipal, regional e/ou territorial. O objetivo básico do diagnóstico – apontar dificuldades, potencialidades e soluções multidisciplinares – deve ultrapassar os limites do município, concorrendo à consolidação do Território. Mesmo o viés ambiental, outrora posto em segundo plano, começa a despertar o interesse de agricultores, preocupados com os impactos da utilização indiscriminada dos recursos hídricos em projetos de irrigação e com o desmatamento da vegetação ciliar, ressurgindo como parte de um plano de desenvolvimento, a partir da preservação dos rios que cortam a região – Rios Verde e Jacaré. Tal pensamento transcende à idéia muitas vezes predominante em regiões como o Semi-árido (ações pontuais, muitas vezes desarticuladas) e revela que, apesar das dificuldades, o território pode se constituir em uma alternativa sustentável administrativamente.

5. Considerações finais

Para o território emergir como alternativa administrativa viável torna-se imprescindível a concordância dos municípios envolvidos na proposição e execução de estratégias ao desenvolvimento da região. A atuação de instituições públicas de crédito, financiamento e capacitação técnica, dentro dessa perspectiva, transfere-se do atendimento às demandas isoladas para programas mais amplos, envolvendo soluções que perpassem os limites municipais, considerando as realidades e peculiaridades sócio-econômicas, políticas e ambientais. Dessa forma, precede à formação do território a organização e mobilização dos agentes locais, a definição de papéis e de funções a serem exercidas diante do contexto que se apresenta, onde se tornam incompatíveis práticas como o favorecimento a grupos distintos, assimetrias de informações e comportamentos tendenciosos.

Entretanto, tais práticas ainda são observadas no Brasil, uma vez que a operacionalização dos territórios não as eliminou completamente, gerando o desvirtuamento de metas comuns de desenvolvimento. O caráter recente do processo de intensificação da discussão territorial – apenas a partir de 2003 têm-se ações mais contundentes nessa direção como, por exemplo, a criação da SDT – configura-se importante elemento restritivo à questão por revelar municípios ainda não preparados à do crescimento com integração aos municípios próximos e que enfrentam problemas similares. Atribui-se essa deficiência a inúmeros programas estatais que centralizam os esforços nos municípios, estimulando disputas, seja pela localização de um

empreendimento de infra-estrutura, seja pela liberação de recursos financeiros àqueles alinhados à determinada corrente política dominante.

Em Irecê tem-se situação semelhante. Embora se identifiquem iniciativas territoriais na região (*conselhão*, Fórum e Irecê: grãos e hortifruticultura regional) a execução da política pública dá-se concretamente com a criação do Território de Irecê, no âmbito da SDT. Recursos federais são disponibilizados incorporando-se a nova denominação da região, e os primeiros resultados concretos são avaliados pelos diretamente interessados na questão. Nesse ponto as deficiências assinaladas tornam-se evidentes e surgem divergências que põem sob suspeita a manutenção do território. A compreensão parcial dos papéis a serem desempenhados no território concebe a parcela dos representantes municipais o caráter passivo nas discussões, permitindo, por exemplo, a manipulação da formação dos grupos que intermedeiam os interesses do território junto aos órgãos oficiais.

A organização e o sentimento de comprometimento insuficientes durante as reuniões podem ser apontadas como responsáveis pelo descontentamento em relação à *Comissão*, no que diz respeito ao encaminhamento das prioridades a serem atendidas. A concentração significativa do volume de recursos em empreendimento/município localizado e a conseqüente pulverização do restante entre os demais participantes estimula a busca, por estes, de soluções alternativas. A ocorrência de articulações independentes entre os municípios, na busca pelo atendimento de necessidades não contempladas no âmbito do território oficial, e o próprio desejo ao retorno aos procedimentos anteriores (articulações diretas entre municípios e órgãos públicos) indicam a necessidade da reconstrução das relações intermunicipais, reestruturando-se o funcionamento dos espaços comuns de debates e, principalmente, garantindo-se a representatividade plena e igualitária de todos os municípios formadores do território. O reconhecimento sem restrições, a legitimação tanto da *Plenária* quanto da *Comissão* a partir dessas observações constituem-se soluções à viabilização do Território de Irecê.

As demais soluções mencionadas alcançam aspectos como a capacitação contínua dos representantes municipais, cuja dedicação deve ser essencialmente direcionada para o território; unicidade e integração tanto das abordagens territoriais quanto dos programas federais e estaduais; ações que considerem a região (envolvendo inclusive a questão ambiental) e não se sobreponham às existentes, evitando esforços repetitivos, custosos e/ou desnecessários. O conjunto de soluções apresentado por agricultores e representantes do Território de Irecê sinaliza a percepção dos problemas enfrentados e os caminhos a serem seguidos para concretizar o território como alternativa viável ao desenvolvimento da região.

Referências

ABRAMOVAY, Ricardo. **Conselhos além dos limites**. Seminário Interno Dilemas e perspectivas para o Desenvolvimento Regional no Brasil. Santiago. Chile, 2001.

CAR – Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional. **Irecê: Perfil Regional: Programação de Desenvolvimento Regional Sustentável (PDRS).** Salvador (BA): Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional, 2002.

ROCHA, Alynson S. ; SCHEFLER, Maria L.N. ; COUTO, Vítor A. Organização social e desenvolvimento territorial: reflexões sobre a experiência dos CMDRS na região de Irecê -

Bahia. In: XLI Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural (SOBER). **Anais...**, Juiz de Fora (MG), 2003a.

ROCHA, Alynson S. ; SCHEFLER, Maria L.N. ; COUTO, Vítor A. Organização social e gestão participativa: um estudo de caso no Nordeste Semi-Árido do Brasil.. In: XXIV Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS). **Anais...** 2003, Arequipa (Peru), 2003b.

SEI – Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. **Análise Territorial da Bahia Rural**. Salvador (BA): SEI, 2004. 222 p.

SEI – Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. Disponível em <www.sei.ba.gov.br>. Acesso em 18.10.2005.