

George Conceição Pedreira

Graduado em Administração e Especialista em Gestão Pública (FCS),
Secretaria de Desenvolvimento Rural do Estado da Bahia
georgerh@gmail.com

Cristiano Cassiano de Araújo

Geógrafo (UNIBH), Mestre em Ciências Sociais (PUC Minas),
Doutorando em Geografia (POSGEO-UFBA)
cristianocassianodearaujo@gmail.com

Os conselhos territoriais quilombolas no estado da Bahia: mecanismos para um processo de controle social e governança territorial

Resumo

Os Conselhos Territoriais Quilombolas são uma iniciativa da SEPROMI-BA, Secretaria Estadual para a Promoção da Igualdade Racial, e tem como objetivo a construção de espaços participativos e deliberativos onde as comunidades quilombolas possam se organizar, defender e reivindicar seus interesses e necessidades; em especial, seu acesso às políticas e a programas públicos, contemplando assim o conceito de governança política por meio de um processo de controle social no âmbito do território baiano. Este processo, por sua vez, proporciona inúmeros desafios e perspectivas na construção cultural e política dessas práticas democráticas, com vistas à valorização do povo negro, de suas raízes e da edificação de novas expectativas acerca do planejamento de seus territórios. É por meio desta perspectiva que se introduz a discussão que orbita o presente artigo: a adição da categoria espacial ao conceito de governança, neste caso, imaculado no conceito de Governança Territorial, cujo imbricamento ao conceito-chave oriundo da Ciência Política constrói-se a partir da interpretação que tal capacidade participativa e deliberativa também auxilia uma sociedade organizada territorialmente na gestão dos assuntos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais, econômicos e institucionais, enfatizando, assim, a espacialização da governança e do controle social.

Palavras-chave: Políticas Públicas, Comunidades Quilombolas, Conselhos Territoriais Quilombolas, Controle Social, Governança Territorial.

Abstract

THE QUILOMBOLAS TERRITORIAL COUNCILS IN THE STATE OF BAHIA: MECHANISMS FOR A PROCESS OF SOCIAL CONTROL AND TERRITORIAL GOVERNANCE

The Quilombola Territorial Councils are an initiative of SEPRMI-BA, the State Secretariat for the Promotion of Racial Equality, and its objective is the construction of participatory and deliberative spaces where quilombola communities can organize, defend and vindicate their interests and needs; in particular, their access to public policies and programs, thus contemplating the concept of political governance through a process of social control within the territory of Bahia. This process, on the other hand, presents numerous challenges and perspectives in the cultural and political construction of these democratic practices, with a view to valorizing black people, their roots and building new expectations about the planning of their territories. It is from this perspective that the discussion that orbits the present article is introduced: the addition of the spatial category to the concept of governance, in this case, immaculate in the concept of Territorial Governance, whose imbrication to the key concept originating from Political Science is constructed to form the interpretation that such participatory and deliberative capacity also helps a society organized territorially in the management of public affairs from the joint and cooperative involvement of social, economic and institutional actors, emphasizing the spatialization of governance and social control.

Key-words: Public Policies, Quilombola Communities, Quilombola Territorial Councils, Social Control, Territorial Governance.

1. Introdução

Evidenciado pela literatura e por legislações que versam sobre o assunto, as comunidades Quilombolas são grupos étnicos predominantemente constituídos pela população negra rural ou urbana e que se auto-definem a partir das relações com a terra, o parentesco, o território, a ancestralidade e as tradições e práticas culturais próprias (SILVA; RATTIS, 2017; GERMANI; AMORIM, 2005).

Para atender às demandas de um estado eminentemente negro e com o maior contingente populacional Quilombola do Brasil¹, a Secretaria de Promoção da Igualdade Racial - SEPRMI partiu do entendimento sobre a importância do papel da intersetorialidade em relação às articulações e aos arranjos institucionais necessários para garantir que as ações e os programas deste órgão se concatenassem, institucionalmente, com

as outras secretarias, uma vez que as políticas de promoção de igualdade racial só lograriam eficácia e eficiência se inseridas na estratégia de desenvolvimento do estado, entendidas e operadas mediante o exercício da transversalidade da dimensão racial em programas e ações de outras secretarias (MALCHER, 2017).

Consequentemente, para o desenvolvimento dos planos, programas e projetos voltados para a promoção da igualdade racial, fazia-se necessário a criação de espaços que institucionalizassem o desenvolvimento dessas ações. Mediante a natureza plural com que as políticas raciais necessitam ser tratadas, várias de suas temáticas encontraram na criação dessas estruturas, na SEPROMI e em outras secretarias, o ambiente para a sua implantação e seu desenvolvimento. O melhor exemplo é a criação e a estruturação dos Conselhos Territoriais Quilombolas², que se tornaram elementos do Programa de Fortalecimento Institucional das Comunidades Quilombolas, gerido pela CAR - Companhia de Ação Regional, empresa vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Rural do Estado - SDR, modelo este que denota a intersetorialidade que a política para a promoção da igualdade racial ganhou nos últimos anos no estado da Bahia.

O Programa de Fortalecimento Institucional das Comunidades Quilombolas veio para auxiliar e fortalecer através de ações de formação e assessoria técnica as associações e os CTQ do estado da Bahia, espaços que visam ao aumento da participação deste público na elaboração, na implantação e no acompanhamento das políticas e dos programas voltados para eles, concomitantemente à tentativa de consolidar o controle social junto à ação pública.

Portanto, para delinear melhor este caminho em construção, optou-se por uma metodologia qualitativa, diretriz científica que visa buscar a profundidade de um respectivo objeto ao trabalhar valores, crenças, opiniões, atitudes e representações, partindo do todo para o particular no intuito de formular pressupostos que permitam encaminhar a investigação empírica qualitativa (MARCONI; LAKATOS, 2003). Isto, por sua vez, direcionou o presente artigo a seguir por dois caminhos. Primeiro, para analisar o surgimento dos CTQ, serviu-se de uma leitura do seu desenho institucional para a compreensão de suas diretrizes; já para a análise de seus desafios e possibilidades, empregou-se a categoria analítica das entrevistas

semiestruturadas, que combina perguntas fechadas e abertas, com as quais o entrevistado tem a possibilidade de discorrer sobre o tema proposto (MARCONI; LAKATOS, 2003). Uma das vantagens deste procedimento diz respeito a sua elasticidade quanto à duração, permitindo uma cobertura mais profunda sobre determinados assuntos, sendo que, neste caso, esta metodologia foi aplicada no intuito de absorver, a partir destas entrevistas, os significados da construção territorial no que tange à importância destes conselhos e dos processos de mobilização e comunicação que os fortalecem, examinando as ações para o seu fortalecimento por intermédio da participação dos quilombolas neste processo. Para tanto, foram entrevistados os seguintes participantes: Sr. Marinaldo Carvalho dos Santos³, Sra. Maria Regina Bonfim⁴, Sra. Jaildes Lima⁵ e Sr. João Evangelista de Souza⁶.

O segundo caminho metodológico refere-se ao trabalho de revisão bibliográfica sobre o tema governança territorial. Esta terminologia, governança, procedente do arcabouço teórico da ciência política, vem sendo empregada às categorias espaciais tensionando a averiguação quanto aos níveis de organização social na transformação de uma respectiva realidade socioespacial, isto é, examinando em que medida a capacidade de um grupo social consegue proporcionar (ou mesmo planejar) arranjos espaciais que vão ao encontro de seus interesses (HESS, 2004). Quer-se, com isto, encontrar elementos teórico-conceituais que demonstrem que a iniciativa destes conselhos não se pauta somente na importante consolidação dos critérios e diretrizes do controle social, mas que esta perspectiva advinda da ciência política coaduna-se com a perspectiva geográfica, pois os conselhos se organizam por territórios de identidade, o que inaugura uma perspectiva de territorialização, evidenciando, assim, que esta política pública assenta-se numa perspectiva interdisciplinar ao espacializar a governança e o controle social por meio dos CTQ.

2. Breve histórico das políticas públicas para a população quilombola na Bahia

Inicialmente, é preciso considerar que a SEPRMI foi criada no início de uma gestão de governo, e, conseqüentemente, participando do processo

de discussão para a construção do Plano de Governo e de seu principal instrumento de execução, o novo PPA - Plano Plurianual 2008-2011. Esse fato foi potencializado pela existência de um clima muito intenso de debates e de troca de ideias, na medida em que o novo governo representava uma ruptura de um processo de mais de 16 anos de gestões comandadas por visões conservadoras e autoritárias, havendo, portanto, grande expectativa e entusiasmo na construção de “uma nova Bahia”.

Dessa forma, uma das primeiras decisões de governo foi o resgate do planejamento como instrumento de gestão, processo coordenado pela SEPLAN - Secretaria de Planejamento com a construção do plano de governo denominado “Estratégia de Desenvolvimento Econômico Sustentável da Bahia”, o qual contou com a participação de todas as secretarias e dos órgãos da administração. Este processo de construção foi, portanto, o primeiro teste para as possibilidades de se garantir, de forma efetiva, a introdução da promoção da igualdade racial como princípio das ações governamentais no estado. Estava, portanto, iniciada a construção de uma estrutura institucional que muito contribuiria para dar legitimidade à pauta política da SEPROMI, e que reforçava seu papel de secretaria articuladora na construção de ações de execução de outras secretarias estaduais, definidas como prioritárias para o conjunto da administração pública.

Como relatado acima, a Bahia é o estado com maior número de comunidades remanescentes de quilombos certificadas pela FCP - Fundação Cultural Palmares, 747 para ser exato, sendo que 619 possuem suas respectivas certidões⁷. Por força da Constituição Federal de 1988, o estado obrigava-se a titular, no prazo de 01 ano, todas as comunidades quilombolas, mas só o fez em três delas. Como, nos últimos anos, a questão quilombola ganhou grande visibilidade, essa foi, inegavelmente, a pauta na qual se lograram os maiores avanços, mediante o fato de que o estado dispõe de um instrumento legal que norteia as ações voltadas para esse público, o Decreto Estadual 11.850, de 23 de novembro de 2009, que define o objetivo geral da Política Estadual para Comunidades Remanescentes de Quilombos, no intuito de

reconhecer, promover e garantir os direitos das comunidades, respeitando suas identidades, formas de organização e instituições; e como objetivos específicos: 1) promover com fundamento no Decreto Federal 4.887 o acesso às políticas públicas

sociais e de infraestrutura social; 2) apoiar os processos de fortalecimentos institucionais; 3) realizar a discriminação administrativa para identificação, delimitação e titulação das terras devolutas estaduais ocupadas pelas comunidades quilombolas, também determinou os seguintes instrumentos, para a sua implementação: os Planos de Desenvolvimento Social, Econômico e Ambiental Sustentáveis e os Procedimentos de Discriminatória Administrativa Rural (BAHIA, 2009, p. 1).

A coordenação para a execução da Política cabe à SEPROMI, assim como a coordenação do GIQ - Grupo Intersetorial para Quilombos, responsável pela execução da Política Estadual para as Comunidades Remanescentes de Quilombos. À CDA - Coordenação de Desenvolvimento Agrário da Secretaria de Agricultura, Irrigação e Reforma Agrária, cabe a realização das Discriminatórias e a Titulação das terras devolutas do estado da Bahia. O GIQ avançou na construção de uma metodologia de abordagem da intervenção de forma conjunta e partilhada entre as secretarias, incluindo a realização de diagnósticos e visitas técnicas. A SEPROMI realiza o acompanhamento da execução das ações das secretarias, de acordo com os Planos elaborados e as diretrizes da Política Estadual (quadro 1).

Quadro 1

PROGRAMA DO GOVERNO DA BAHIA PARA AS POPULAÇÕES QUILOMBOLAS

Nome do Programa	Descrição do Desenho Institucional
Apoio a Comunidades Quilombolas em situações de conflitos	Apartar e coordenar os problemas relacionados aos conflitos nas comunidades quilombolas, principalmente aqueles que envolvem violência física contra a população quilombola.
Saúde da População Negra	Criação da Coordenação de Promoção da Equidade na Diretoria de Gestão de Cuidados da Superintendência de Atenção Integral à Saúde da SESAB – Secretaria de Saúde.
Educação das Relações Étnico-Raciais	Criação, na Secretaria de Educação, da Coordenação de Diversidade e Suas Modalidades, responsável pelas ações que promovam a diversidade na educação no estado, com prioridade para o cumprimento da LDB - Lei das Diretrizes e Bases da Educação, alterada pela Lei 10.639/03.
A Companhia de Ação Regional - CAR	Vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Rural do Estado (SDR), atua junto às comunidades quilombolas, no fortalecimento das organizações comunitárias locais, haja vista que se constituem em condição indispensável para ter acesso às diversas políticas públicas; e também na promoção de acesso à informação e à assistência técnica de forma participativa e culturalmente adequada, que atue na formação de associações ou na consolidação das entidades existentes e apoio na criação de Conselhos Territoriais Quilombolas.

Fonte: BAHIA, 2009.

3. Dos Conselhos de Políticas Públicas aos CTQ: uma gênese política e espacial

3.1 *Conselhos de Políticas Públicas: governança, esfera pública, controle social e seus desafios*

Dentre as inúmeras teorizações acerca do espaço político, ou do “político no espaço”, encontra-se nas perspectivas do filósofo alemão Jürgen Habermas (1984) um conceito peculiar de esfera pública que identifica este espaço como o *locus* do encontro entre mercado, sociedade civil e Estado. Dentre as variadas consequências deste encontro, interessa-nos analisar a criação dos conselhos como instrumentos ou mecanismos de balizamento desta relação por meio da organização social das demandas que chegam nestes ambientes, nos quais formas e acordos sejam passíveis de discussão e deliberação para as tomadas de decisões necessárias à trajetória das políticas públicas que são pensadas e geridas. Tendo em vista a diversidade daqueles e daquelas que frequentam esses *loci* participativos e deliberativos, a pluralidade de ideias que – imbuídas de um conflito interno e inerente ao ser humano – transformam estas características será a base das deliberações tomadas a partir de uma formação paritária que contemple os representantes destes três eixos, ao menos, na teoria.

Tendo em vista as perspectivas em destaque, elas proferem que os conselhos são espaços públicos que assinalam a “possibilidade de representação de interesses coletivos na cena política e na definição da agenda pública, apresentando um caráter híbrido, uma vez que são, ao mesmo tempo, parte do Estado e da sociedade” (BRONZO, 2002, p. 151). Isto posto, nota-se que os conselhos são elementos intrínsecos à esfera pública, pois trata-se de um aporte à democracia calcado na comunicação pública, isto é, um mecanismo que se relaciona com a coisa pública por meio do envolvimento da sociedade que a transforma (HABERMAS, 1984). Dentre as muitas variáveis que tal conceito tomou em seu percurso, e de acordo com alguns estudiosos de sua obra no Brasil, dá-se atenção à interpretação de Lubenow (2010), não apenas pelas palavras do autor sobre o conceito de conselho, mas, igualmente, por sua análise que se refere ao imbricamento da noção de conselho com a esfera pública. Esta, de acordo com o autor, é a

[...]“estrutura intermediária” que faz a mediação entre o Estado e o sistema político e os setores privados do mundo da vida. Uma “estrutura comunicativa”, um centro potencial de comunicação pública, que revela um raciocínio de natureza pública, de formação da opinião e da vontade política, enraizada no mundo da vida através da sociedade civil. A esfera pública tem a ver com o ‘espaço social’ do qual pode emergir uma formação discursiva da opinião e da vontade política. No seu bojo colidem os conflitos em torno do controle dos fluxos comunicativos que percorrem o limiar entre o mundo da vida e a sociedade civil e o sistema político e administrativo. A esfera pública constitui uma ‘caixa de ressonância’, dotada de um sistema de sensores sensíveis ao âmbito de toda sociedade, e tem a função de filtrar e sintetizar temas, argumentos e contribuições, e transportá-los para o nível dos processos institucionalizados de resolução e decisão, de introduzir no sistema político os conflitos existentes na sociedade civil, a fim de exercer influência e direcionar os processos de regulação e circulação do poder do sistema político, através de uma abertura estrutural, sensível e porosa, ancorada no mundo da vida (LUBENOW, 2010, p. 236).

Analisando sob este ponto de vista, os CTQ podem ser este mecanismo para a regulação e a circulação dos processos de poder do sistema político, pois as discussões que cabem ao conselho, a política de promoção da igualdade, em todos os âmbitos, encontram-se ancoradas no mundo da vida. Destarte, ancorados no mundo da vida, a nosso ver, cabe interpretar os conselhos em questão como este instrumento que, na esfera pública dos municípios baianos, e nos seus territórios de identidade, trabalha como este filtro de temas, argumentos e contribuições, visando a transformar as demandas desta área em temas de interesse público, para que sejam absorvidas, articuladas politicamente e empreendidas sob a forma de políticas públicas. Para que esta relação seja consumada, faz-se necessário atentar-se para alguns aspectos que serão debatidos a seguir. Eles trazem não apenas os elementos para uma relação política sadia, mas, e principalmente, apresentam relações humanas que auxiliam a condução do processo.

Dentre tais práticas, o controle social é uma expressão que, para além de “estar na moda”, trata da mais genuína forma de encarar os desafios que estes conselhos possuem, pois este controle social refere-se a um discurso antigo, ou melhor, a um ideal antigo. Desde Thomas Hobbes (1588-1679) e John Locke (1632-1704), passando por Jean-Jacques Rousseau (1712-1778), o homem sempre tentou controlar e dominar as forças da natureza e as próprias forças naturais de seu ser humano e político. A política, cerne de sua organização social, desde o início da modernidade, objetivou encontrar

o equilíbrio entre Estado e sociedade civil por meio do controle dos interesses de ambos. Assim, o controle social, hoje espelhado em sua instância mais definidora, os conselhos, sempre esteve ligado a esta tentativa de balizar a hegemonia política com a distribuição do ônus desta hegemonia.

Tendo em vista esta busca por equilíbrio na ação política, hoje, o controle social é interpretado sob um *mix* de velhos e novos olhares teóricos, como, por exemplo, as perspectivas do filósofo italiano Antônio Gramsci (1891-1937), explanadas aqui por Bravo e Correia (2012). Eles nos orientam a interpretar os conselhos e o processo de controle social que os define por meio de uma visão centrada nas diretrizes que a ação política tomou a partir do século XX, e que desemboca no século XXI sedenta de novas reformulações mediante a dialética que transforma o próprio conceito.

Desta forma, partindo da perspectiva gramsciana da relação entre Estado e sociedade civil, esse controle social deverá ser entendido dentro da articulação dialética entre o Estado que abrange a sociedade civil composta por interesses de classes opostos, e deverá se dar na perspectiva da defesa dos interesses das classes subalternas e de construção de resistências às tendências do uso do fundo público para o financiamento da reprodução do capital em detrimento do financiamento da reprodução do trabalho (serviços públicos que não buscam o lucro). Controle social norteado por um projeto societário das classes subalternas e pela busca da construção de uma cultura política de uma nova hegemonia, com vistas à superação da racionalidade capitalista [...] (BRAVO; CORREIA, 2012, p. 134).

A síntese deste processo de controle social no âmbito da esfera pública tem um nome: governança. O termo governança foi cunhado, inicialmente, na área administrativa, referindo-se às características empresariais no campo da terceirização de funcionários. No âmbito social e político, o vocábulo *governance* ressurge por meio do Banco Mundial no intuito de ditar normas para que os Estados e nações em desenvolvimento implantassem programas de ajuste estrutural através de sistemas alternativos de regulação, estabelecendo-os por redes e mecanismos de coordenação nos quais a participação da população assistida por essas políticas resultasse na sua inserção no âmbito do planejamento, da implantação, do monitoramento e da avaliação das mesmas. Trata-se, na interpretação de Bevir (2004), da capacidade institucional dos “serviços públicos de prestação de serviços e outros bens de natureza pública exigidos pelos cidadãos ou seus representantes de maneira efetiva, transparente, imparcial e mensurável,

condicionados às limitações de recursos”⁸ (BEVIR, 2004, p. 4, tradução nossa).

Tais aspectos nos fazem interpretar os CTQ como fruto de uma esfera pública que procura criar uma “estrutura comunicativa” entre governo e sociedade civil (LUBENOW, 2010). Estes conselhos, expressão de controle social, ou seja, o *locus* da construção política e cultural de uma nova hegemonia que empreende e empodera numa sociedade capitalista as “classes subalternas” (BRAVO; CORREIA, 2012), geram, por sua vez, este movimento de governança, concebido pela organização dos povos quilombolas por meio da efetividade de sua representação em instâncias participativas e deliberativas que orientam a busca por recursos e projetos para seus respectivos territórios. Dá a este processo um princípio pedagógico no que tange à participação de uma parte da população secularmente afastada das práticas decisionistas, ao mesmo tempo em que guia esta população e o poder público a novos rumos para uma virada cultural no seio da esfera pública (BEVIR, 2004), incluindo, em especial, a dimensão espacial, mais precisamente, sua escala territorial.

Assim, o projeto dos CTQ, além da espacialização e da definição deste controle social no âmbito do território, proporciona inúmeros desafios, ao mesmo tempo em que insere novas perspectivas para uma construção cultural e política com vistas à valorização do povo negro, de suas raízes e da edificação de novas expectativas acerca do planejamento de seus territórios. É por meio desta perspectiva que se introduz a discussão que orbita o presente artigo: a adição da categoria espacial ao conceito de governança, neste caso, por meio do conceito de governança territorial, cujo imbricamento ao conceito-chave advindo da Administração e da Ciência Política constrói-se a partir da interpretação que tal capacidade participativa e deliberativa também auxilia uma sociedade organizada territorialmente na gestão dos assuntos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais, econômicos e institucionais (DALLABRIDA; BECKER, 2003; DALLABRIDA, 2011). Para tanto, é necessário conhecer tal proposta, e dessa forma, a leitura de seu desenho institucional é inevitável.

3.2 Os Conselhos Territoriais Quilombolas e seu desenho institucional

A equipe do Projeto Quilombola da CAR participou juntamente com os técnicos e membros do Conselho Estadual das Comunidades e Associações Quilombolas do Estado da Bahia (CEAQ) das discussões preliminares e da elaboração do cronograma de execução do Plano de Trabalho que resultou na celebração do Convênio CAR/CEAQ n° 793/12, por intermédio do Programa Vida Melhor, que é estratégico para o processo de inclusão socioproductiva e desenvolvimento das comunidades quilombolas. O convênio permite a implantação de estrutura para o fortalecimento e organização dos CTQ estaduais, territoriais e locais através da aquisição de veículos, equipamentos, bens permanentes, contratação de técnicos e capacitação de lideranças. Os CTQ têm como prioridades de atuação os seguintes itens:

- A regularização fundiária dos territórios quilombolas (titulação) e o fortalecimento político-institucional das organizações quilombolas, bem como a criação e o acompanhamento de conselhos municipais, regionais e territoriais.
- Controle social, implementação e fiscalização das políticas públicas e ações afirmativas, sobretudo nas áreas de implantação dos Programas Luz e Água Para Todos.
- Implementação de Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) Quilombola.
- Programa Juventude Viva e campanha contra a violência contra mulheres quilombolas, capacitação de profissionais de saúde para o tratamento da Anemia Falciforme.
- Assistência técnica (ATER Quilombola) e política de crédito rural; distribuição e fiscalização das cestas básicas, sementes e merenda escolar às Comunidades Quilombolas.
- Ampliação e fortalecimento da representatividade quilombola nos parlamentos.
- Implantação do PAC Quilombola.
- Lutar contra o impedimento do acesso aos territórios quilombolas, promovido pelos grandes proprietários de terra, através da ação conjunta destes Conselhos com o Ministério Público.

Neste sentido, ressalta-se a importância da estruturação e do fortalecimento dos CTQ, frutos da organização e luta política das comunidades quilombolas da Bahia ao longo de sua história e para o revigoramento da organização e da representação quilombola em nível nacional, sobretudo na Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas - CONAQ. O movimento nacional das Comunidades Negras Rurais Quilombolas é hoje um dos mais ativos agentes do movimento negro rural no Brasil. Unidos pela força da identidade étnica, os quilombolas construíram e defendem um território que vive sob a constante ameaça de invasão, realidade que revela como o racismo age no país e impede que negros tenham o direito à terra, mesmo sendo eles os donos legítimos por meio da herança deixada por seus antepassados, negros que lutaram contra a escravidão e formaram territórios livres.

Ainda hoje, os descendentes diretos de Zumbi e Dandara, símbolos da luta do povo negro por liberdade, travam no dia a dia um embate pelo direito à terra. É uma história de resistência que garantiu a continuidade da existência de centenas de quilombos. Sem dúvida uma sobrevivência sofrida, mas com vitórias.

3.3 Os Conselhos Territoriais Quilombolas: perspectivas para uma governança territorial

Com o passar dos anos, o tema Governança tornou-se importante para a Geografia, principalmente no âmbito do planejamento e do desenvolvimento territorial, regional e local. Isto se deve, em boa parte, ao processo de globalização estendido e imposto ao mundo, iniciado em meados dos anos 1980 e fortalecido a partir da segunda metade dos anos 90 do último século, quando as empresas globais implantaram uma nova ordem na espacialização de suas ações que, por muitas vezes, superaram e suprimiram a ordem local, regional e territorial de algumas nações. Dessa forma, com o retorno da escala territorial ao debate acadêmico e político-institucional após anos de ostracismo (SANTOS, 2005), imagina-se que a governança territorial seja mais um mecanismo analítico que tenha surgido com o objetivo de construir um arcabouço institucional e conceitual que proteja a herança cultural e produtiva de uma respectiva espacialidade mediante

dois importantes vieses: o de inserção popular no âmbito do planejamento territorial, e o da reprodução das características participativas e deliberativas que nasceram com o conceito há aproximadamente quarenta anos atrás.

De acordo com Dallabrida (2011),

a governança territorial pode ser percebida como uma instância institucional de exercício de poder de forma simétrica no nível territorial. A sua prática pode incidir sobre três tipos de processos: (1) a definição de uma estratégia de desenvolvimento territorial e a implementação das condições necessárias para sua gestão; (2) a construção de consensos mínimos, através da instauração de diferentes formas de concertação social como exercício da ação coletiva; e, por fim, (3) a construção de uma visão prospectiva de futuro. Uma prática qualificada de governança territorial é um requisito indispensável para o desenvolvimento. A gestão do desenvolvimento, realizada na perspectiva da concertação público-privada, implica numa revalorização da sociedade, assumindo uma postura propositiva, sem, no entanto, diminuir o papel das estruturas estatais nas suas diferentes instâncias (DALLABRIDA, 2011, p.12).

Para dar mais consistência a esta discussão, a citação de Stead (2013) elenca as dimensões deste arcabouço e suas inter-relações com o território e com o discurso político:

A análise de uma série de declarações políticas leva-me à ideia de que pelo menos cinco interpretações (ou dimensões) separadas, mas inter-relacionadas, fundamentam a noção de governança territorial no discurso político: a coordenação vertical ou horizontal de políticas e/ou atores (Dimensão 1); a promoção da participação e construção de consenso entre atores públicos e/ou privados (Dimensão 2); a devolução de poderes e/ou recursos aos níveis mais baixos de tomada de decisão (Dimensão 3); a entrega da 'coesão territorial' (Dimensão 4); e a avaliação de impactos territoriais e o desenvolvimento de visões territoriais (Dimensão 5) (STEAD, 2013, p. 142, tradução nossa)⁹.

Portanto, o exemplo a ser tratado a seguir, ou seja, os CTQ, fornece essas perspectivas, e para harmonizar esses aspectos teóricos com a prática difundida por estes conselhos, no intuito de estabelecer um novo caminho para o planejamento territorial no estado da Bahia, tem-se a seguir o cerne deste exercício: a junção das qualidades teóricas da governança territorial às suas práticas, refletida por meio das entrevistas com as lideranças supracitadas.

3.4 *Entre a governança e o território: concatenando pontos de vistas*

Para se concatenar as duas ideias de governança, elegeram-se, teoricamente, três trabalhos que, a nosso ver, auxiliam na interpretação das interpretações aqui ensejadas. O texto base utilizado foi o trabalho do geógrafo Valdir Roque Dallabrida (2011), intitulado “Governança Territorial e Desenvolvimento: as experiências de descentralização político-administrativas no Brasil como exemplos de institucionalização de novas escalas territoriais de governança”. Como suporte ao mesmo, dois outros artigos importantes e complementares fortalecem as ideias presentes, sendo eles, respectivamente: “Políticas territoriais de integração e fortalecimento urbano e regional para o Estado da Bahia”, de autoria dos professores Sylvio C. Bandeira de Mello e Silva (*in memoriam*) e Antônio Ângelo Martins da Fonseca, de 2007; e o artigo “As dinâmicas territoriais locais na globalização: aspectos conceituais e metodológicos”, de autoria de Adriana Renata Verdi e Élson Luciano Silva Pires, do ano de 2008.

A dinâmica apresenta-se mediada por três referências analíticas extraídas de Dallabrida (2011) e aqui relacionadas aos outros dois artigos, cujo objetivo é criar uma normatização de pontos de vista para as questões incluídas nos questionários que foram aplicados juntos às lideranças quilombolas e seu conseqüente encadeamento com a discussão sobre a governança territorial. São elas: os instrumentos de gestão territorial e suas características; as práticas territoriais ligadas à gestão territorial; e a importância dessas práticas para a gestão territorial. Tais colocações são fundamentais, pois serão correlacionadas à análise das entrevistas concedidas pelos quilombolas, e, através destas, associadas às assertivas feitas acima, objetiva-se ter uma noção do que as lideranças entendem por gestão territorial (embrião da governança territorial), no intuito de perceber em que medida os CTQ poderão, primeiramente, se organizar, e, posteriormente, desenvolver estratégias para a concretização de seus projetos.

3.4.1 *Os instrumentos de gestão territorial e suas características*

No artigo de Dallabrida (2011), o autor trabalha com uma série de instrumentos de gestão territorial, entretanto, focou-se em apenas um devido a sua ligação com o tema aqui posto: a consolidação e a criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDE, no Rio Grande do Sul. As principais características a respeito da consolidação e da criação dos COREDE referem-se ao estímulo à sociedade local e regional na participação de reuniões, debates e deliberações sobre temas ligados ao desenvolvimento local e regional. A relevância deste instrumento de governança territorial faz parte do processo de gestão territorial e diz respeito à participação dos atores sociais e de seus vários segmentos na busca da organização quanto aos problemas comuns e na tentativa de solucioná-los. Orientados pelas inovações institucionais trazidas pela CF/88, esses conselhos podem influenciar a descentralização das decisões instituídas por um novo arranjo institucional, através do qual se articularão sociedade civil e poder público, podendo resultar num processo mobilizatório que permita o fortalecimento das relações mais horizontais, e, conseqüentemente, estimulando a ampliação do capital social¹⁰ ali envolvido.

Este viés se associa à primeira pergunta do questionário, “O que é o fortalecimento institucional para você?”; vejam as respostas:

É o envolvimento das pessoas na participação social caracterizando a contribuição dos mesmos, além do respeito das falas do público em questão. Outra importância é a promoção de modelo de gestão das entidades que garanta a autonomia, no caso, de uma associação quilombola criando o seu espaço de discussão, valorizando a sua cultura e tradição (Informação verbal¹¹).

É uma Política Pública de ação afirmativa, que busca o desenvolvimento dentro das comunidades Quilombolas (Informação verbal¹²).

Para Dallabrida (2011), o processo de governança territorial se dá por meio do estabelecimento de estruturas que horizontalizam as forma coletivas na gestão territorial, instituindo, assim, o que Silva e Fonseca (2008) caracterizaram como novos “componentes institucionais e informacionais nas políticas territoriais, visando o fortalecimento e integração [...]” (SILVA, FONSECA, 2007, p. 21). Outro apoio para esta discussão teórica centra-se nas características evidenciadas por Verdi e Pires (2008), que

compreendem o processo de governança territorial como elemento da gestão territorial por meio de uma questão central:

O efeito da mudança estrutural na relação entre o território, aqui entendido como uma forma espacial de comportamento social, e o desenvolvimento local e regional, entendido como um processo de mudança social dinamizado por expectativas de sistemas e arranjos produtivos [...] esta relação expressa a possibilidade de uma ação coletiva estratégica capaz de mobilizar instituições e organizações, planos e recursos, assim como empresas (VERDI; PIRES, 2008, p. 33).

Portanto, encontra-se na ação coletiva estratégica a principal característica do processo de governança territorial enquanto elemento da gestão de um respectivo território, o que faz a ligação com as ações estratégicas no âmbito de um conselho de políticas públicas, principalmente, ao se analisar uma das respostas à segunda pergunta, “Qual a importância da criação dos Conselhos Territoriais Quilombolas para as comunidades?”:

Pelo fato da presença dos quilombos em quase todos os territórios de identidade da Bahia, essa população continua no seu isolamento, tanto relacionado com a falta de comunicação, dificuldade de deslocamento devido às péssimas condições das estradas, falta de assistência técnica e recursos para melhoria das condições de vida. Então, a formação dos conselhos, seja municipal, territorial e até mesmo o estadual é justamente fortalecer as associações através da informação e fazer com que as comunidades fiquem mais próximas do poder público para cobrar os seus direitos (Informação verbal¹³).

3.4.2 *As práticas territoriais ligadas à gestão territorial*

As práticas territoriais desenvolvidas pelos COREDE, ligadas à gestão territorial, mesmo sendo uma análise que diz respeito a outro estado brasileiro com características completamente diferentes da Bahia, são de suma importância, uma vez que os pontos elencados por Dallabrida (2011, p. 6)¹⁴ podem ser adaptados ao contexto em análise. Dizem respeito às seguintes atividades:

- a) *A promoção do desenvolvimento territorial harmônico e sustentável:* promover a participação de todos os segmentos da sociedade regional no diagnóstico de suas necessidades e potencialidades, para a formulação e a efetivação das políticas de desenvolvimento integrado do território.

- b) *A integração dos recursos e das ações do Governo e do território:* elaborar planos estratégicos de desenvolvimento de acordo com as características de cada território, levando-se em consideração as dinâmicas econômicas, políticas e sociais.

As duas análises acima apresentam a profundidade que o desenvolvimento territorial harmônico e sustentável, integrado aos recursos e ações governamentais como parceria e suporte para as ações dos conselhos, tem neste contexto, e como ambas podem ser ostentadas enquanto concepção e resultado do processo de governança territorial. O levantamento das prioridades de cada território, em especial, com a participação dos conselheiros e de outras organizações ali existentes (associações de produtores rurais, ONG's etc.), relacionado às dinâmicas econômicas, políticas e sociais dos territórios de identidade, é, inclusive, o primeiro passo para o planejamento integrado entre conselho e governo. Neste sentido, a resposta à quarta pergunta pode ser tratada como um dos critérios para balizar esta iniciativa, até porque, ela é dirigida ao entrevistado para que o mesmo avalie as etapas que a CAR – órgão do governo do estado responsável pelo incentivo à formação dos conselhos – necessita viabilizar: “Quais as ações de fortalecimento institucional da CAR?”.

O projeto Quilombola da CAR é realizado em quatro etapas: a primeira etapa é o fortalecimento propriamente dito – conhecer a associação quilombola e traçar metodologia de gestão (oficinas) para que a entidade ande com suas próprias pernas. A segunda etapa é a realização de diagnósticos para a elaboração de planos. A terceira etapa é a execução dos planos. E a quarta etapa é elaboração dos Projetos (Informação verbal¹⁵).

Assim, fica evidente que, nessas práticas territoriais de desenvolvimento harmônico com a integração de recursos, há de se ter os instrumentos de gestão há pouco analisados, dentre eles, a autonomia dos conselhos envolvidos por uma ação coletiva estratégica na identificação das necessidades presentes nos territórios, até mesmo para que, no momento da aplicação dos recursos, os conselhos possam ter ciência do que e como estão sendo aplicados os fundos e recursos financeiros, corroborando, assim, o sentido do controle social congruente aos ditames teóricos da governança territorial.

- c) *A melhoria da qualidade de vida da população*: manter espaço permanente de participação democrática, resgatando a cidadania, através da valorização da ação política.

Este quesito casa com uma necessidade veemente à governança territorial e às práticas que a compõem, isto é, a proximidade ou aproximação geográfica que, em muitos casos, possa vir a ser constituída através dos fluxos de informações que podem ser compartilhados pelos conselhos, tendo em vista que um dos princípios da governança territorial, assim como o conceito de governança advindo do campo da Ciência Política, determina o contato e o compartilhamento de poderes e estratégias por intermédio das fontes de comunicação mais próximas ao alcance dos participantes. A terceira pergunta e sua consequente resposta conectam-se a este contexto: “O que pode ser feito para melhorar a comunicação entre os Conselhos Territoriais Quilombolas?”. De acordo com o entrevistado,

Hoje, percebe-se que a grande dificuldade de comunicação está relacionada com telefonia tanto móvel como fixo que parte das comunidades quilombolas, que não têm acesso. Outro fator é a questão da Internet, embora muitos quilombolas tivessem o computador, mas não têm acesso à Internet. Com isso, o trabalho de mobilização das comunidades fica muito desgastante. Então, é necessário colocar ponto de Internet nos quilombolas e fazer uma pressão junto ao poder público para ampliar o sinal para que as comunidades possam se comunicar (Informação verbal¹⁶).

Questões como estas são oriundas de uma maneira de pensar que valoriza a infraestrutura como fator essencial, o que é de direito e o que, necessariamente, precisa-se enquanto elemento que possa proporcionar a materialidade dos encontros entre os membros dos diferentes conselhos. Todavia, alguns outros pontos de vista também são importantes e dizem respeito a outras perspectivas de caráter organizacional e espacial. É o caso da seguinte resposta à mesma pergunta: “Buscar apoio junto às esferas governamentais para assim dar condições de mobilidade e estrutura financeira aos mesmos: criação de subconselhos nas comunidades mais distantes” (Informação verbal¹⁷).

Não foi à toa que se iniciou este item retratando a importância da proximidade ou aproximação geográfica, muito em razão de que a “criação de subconselhos nas comunidades mais distantes” dá margem à interpretação destes subconselhos como pequenas instâncias que, dentro do mesmo

território de identidade, podem ser uma forma de trazer para mais perto aquelas comunidades que se distanciam dos centros aonde os conselhos venham a ser instalados; e, acima de tudo, dão garantia à territorialização destes conselhos através dos subconselhos que também são uma forma de aferir o que acontece e quais são as demandas das comunidades mais afastadas. Essa preocupação com as comunidades mais afastadas se dá, em especial, no tocante à questão infraestrutural, pois muitas comunidades quilombolas encontram-se se não isoladas em certas porções do território baiano, mas inseridas em localidades de difícil acesso, como pode ser comprovado na fala do quilombola ao responder a pergunta número dois:

Pelo fato da presença dos quilombos em quase todos os territórios de identidade da Bahia, essa população continua no seu isolamento, tanto relacionado com a falta de comunicação, dificuldade de deslocamento devido às péssimas condições das estradas, falta de assistência técnica e recursos para melhoria das condições de vida (Informação verbal¹⁸).

- d) *A distribuição equitativa da riqueza produzida*: objetiva-se com esta prática territorial analisar as condições e características locais e regionais para o desenvolvimento das políticas – principalmente daquelas de incentivo fiscal – que equilibrem os investimentos no território e proporcionem a distribuição equitativa da riqueza produzida em todos os âmbitos territoriais.

Para o exame a respeito deste item apresentado por Dallabrida (2011), trabalhar-se-á com uma perspectiva apontada por Silva e Fonseca (2007). O motivo se deve ao fato de que os dois autores sugerem, no ano de 2007, além da criação de Conselhos Regionais de Desenvolvimento e dos Consórcios Intermunicipais, outro mecanismo que seria essencial para se tratar da distribuição equitativa de riquezas em um determinado território e que teria um apelo considerável às práticas da governança territorial. Os mesmos propõem a criação de um Fundo de Desenvolvimento Regional, no qual, a nosso ver, a causa quilombola poderia estar devidamente inserida, assim como os recursos a ela destinados, geridos pelos CTQ. De acordo com os autores, esta

é uma proposta que merece ser analisada e viabilizada porque ampliaria e consolidaria as verbas orçamentárias objetivando atender, de forma mais eficiente, aos projetos propostos e implantados nas cidades médias. Neste caso, os fundos devem atender, como prioridade, os centros mais desarticulados e localizados no

Semi-Árido, como Irecê, Jacobina, Senhor do Bonfim, Itaberaba, e a definição do seu orçamento deve contar com a participação dos membros do conselho regional específico (SILVA; FONSECA, 2007, p. 6).

A discussão no trabalho em questão norteia uma proposta para políticas territoriais que contribuam para amenizar os problemas das redes urbanas no território baiano. Embora boa parte das comunidades quilombolas esteja localizada na zona rural, e, em muitos casos, na zona rural de municípios de pequeno porte, a ideia de um Fundo de Desenvolvimento Regional, cujos resultados alcançariam a escala dos Territórios de Identidade, é factível, pois se tornaria um mecanismo para conectar a discussão de ambos com a de Dallabrida (2011) sobre o desenvolvimento de políticas que incentivassem os investimentos no território, e, no caso da política em análise, nos territórios quilombolas, tendo em vista as características locais e regionais nos contextos nos quais cada comunidade está inserida. Igualmente, como se percebe no texto de Silva e Fonseca (2007), a definição do orçamento contaria com a participação dos membros dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, que poderiam receber, como seus conselheiros, lideranças e representantes dos CTQ, fazendo com que, institucionalmente, os dois conselhos possam estar mais unidos mediante o grau de intersetorialidade ali desenvolvido.

- e) *O estímulo à permanência do homem em seu território*: orientar e acompanhar, de forma sistemática, o desempenho das ações dos Governos Estadual e Federal no intuito de proporcionar condições que evitem os movimentos migratórios internamente ao território e para além do mesmo.

Este item conecta-se à discussão da governança territorial de acordo com a necessidade de manter o quilombola e a quilombola em seu território, e não apenas com “medo ou receio” do fluxo migratório, mas porque uma política como esta, de fortalecimento da comunidade em questão via conselhos territoriais, é uma aposta na organização territorial da produção destas comunidades. Isto, por sua vez, gera uma aproximação entre elas mediante um objetivo comum: o de fazer valer o seu espaço, ou melhor, o seu território, por intermédio do fortalecimento de uma solidariedade territorial. A resposta à pergunta, “Qual a importância da criação de Conselhos Territoriais Quilombolas para as comunidades?”, de uma das entrevistadas,

é muito interessante nesse contexto: “Qual a importância da criação de Conselhos Territoriais Quilombolas para as comunidades?”, ela responde: “Os Conselhos são bons para que as comunidades fiquem mais próximas umas das outras e se fortaleçam” (Informação verbal¹⁹).

Esse fortalecimento tem uma característica territorial de suma importância. É no território onde o processo de governança age, principalmente naquilo que Verdi e Pires (2008), orientados pelas ideias de Pecqueur (2000), analisam como as redes de produção que possam se constituir nos recortes territoriais, mediadas, em princípio, por esta solidariedade territorial (PECQUEUR, 2000). O que nos leva a interpretar este item, dessa forma, revela-se na seguinte citação:

Segundo Pecqueur (2000), dois tipos de redes são fundamentais na criação da solidariedade territorial: a rede familiar e a rede profissional. A rede familiar motiva o investidor e permite frequentemente mobilizar os capitais necessários. O papel do conjunto é importante na divisão das tarefas. A rede profissional constitui um ambiente mais ou menos favorável para o investidor. Este visa seu projeto em função de vários fatores profissionais como a competência técnica, o conhecimento do produto ou de uma gama de produtos e de seus mercados, a coordenação da vida da empresa e igualmente o conhecimento do tecido industrial local (VERDI; PIRES, 2008, p. 38).

As comunidades Quilombolas se caracterizam pelos fortes vínculos de identidade que têm no componente familiar a sua amalgama (SILVA; CARNEIRO, 2016). Em vista disso, não é nenhum exagero imaginar que, se bem geridos e com o suporte institucional necessário, os CTQ possam ser uma via de organização dessas redes familiares, cuja característica principal encontra-se na divisão das tarefas. Dependendo do que as comunidades produzem e dos meios como se produz, há a possibilidade de se instituir nestas redes familiares elementos das redes profissionais; ou seja, de acordo com o conhecimento técnico (o saber-fazer), muitas vezes passado de geração em geração, e o conhecimento da dinâmica dos mercados que absorvem sua produção, as comunidades quilombolas podem, com o suporte dos Conselhos, dinamizar os mercados territoriais de seus produtos e, conseqüentemente, expandi-los.

Desse modo, fixar o homem e a mulher quilombola à terra pauta-se numa estratégia desta política pública em fortalecer a cadeia produtiva

de seus produtos e oferecer aos mesmos a oportunidade de dinamizá-la, ligando-se aos itens 2, 3 e 4 anteriormente discutidos.

- f) *A preservação e a recuperação do meio ambiente*: maior participação nas decisões referentes ao planejamento e à gestão do território no que tange as questões ambientais, associadas ao desenvolvimento econômico.

Imersos num ambiente cuja sustentabilidade se dá como prática cotidiana, os CTQ têm uma missão importante na preservação e na recuperação do meio ambiente, e, mediante novas tendências de exploração sustentável em ambientes rurais (ou até mesmo urbanos), os conselhos têm a capacidade de auxiliar a gestão ambiental dos territórios em consonância com seu desenvolvimento econômico. Um dos exemplos a se pensar para esta dinamização social, ambiental e econômica trata do estabelecimento destes produtos que carregam esta “aura” socioambiental por meio de seu reconhecimento enquanto produtos registrados como Indicações Geográficas (IGS). As IGS são um dos elementos presentes no *hall* da Propriedade Intelectual e que visa proporcionar

um meio eficaz para identificar e assegurar a qualidade de um produto elaborado em um território, região ou localidade, com características específicas, homogêneas e bem demarcadas, com o objetivo de garantir sua procedência e, o mais importante, firmar a relação de confiança que se estabelece entre o consumidor, o produtor e o seu local de produção (CALDAS, 2013, p. 130).

Por meio de mecanismos como as IGS, a preservação e a recuperação do meio ambiente no qual os quilombolas encontram-se inseridos ganhariam “um instrumento potencial no campo das políticas públicas de geração de renda e de desenvolvimento territorial, contemplando aspectos econômicos, sociais e ambientais” (CALDAS; CASSIANO DE ARAÚJO; COURY, 2017, p. 83).

3.4.3 *A importância dessas práticas para a gestão territorial*

Todos os pontos apresentados no item anterior são factíveis da análise que aqui se propõe. Isto porque os CTQ têm, por meio da experiência de seus participantes, e mediados pela estrutura do Estado e pelas instituições que podem apoiar esta causa, as condições necessárias e ideais

para a discussão e o planejamento relacionados às questões elencadas. Isto nos leva a pensar que esses conselhos, no tocante às práticas de gestão territorial amalgamadas pelos princípios da governança, podem se transformar numa ferramenta que insira este processo no âmbito do planejamento territorial, contemplando e intermediando as negociações de seus assistidos junto às demais instâncias da sociedade, como o mercado e as empresas privadas que permeiam os territórios de identidade onde os mesmos se encontram. Tais negociações podem contribuir para criar um movimento para a construção de mercados mais solidários, ou seja, transformar um mercado e um território pautados e atomizados pela força do corporativismo capitalista em um novo modelo comercial equiparado a uma instituição “que se organiza de acordo com o autointeresse dos agentes em situações particulares” (PANZUTTI, 2011, p. 60).

Por intermédio das características estruturais dispostas para oportunizar um processo participativo qualificado, esta ação cidadã e de seus representantes é fundamental para que práticas clientelistas ou assistencialistas deem lugar à formação de consensos negociados com transparência e profissionalismo, visando à melhoria das condições de vida da sociedade e ao desenvolvimento territorial. Uma das características marcantes deste processo é a autonomia que o mesmo enseja em relação às comunidades assistidas. A sexta e última pergunta revela dos entrevistados essa nuance: “Qual a participação dos Quilombolas na construção dos conselhos”: “Os conselhos são discutidos através dos próprios quilombolas e a CAR apenas contribui com o suporte para fortalecimento e gestão do conselho depois de formado” (Informação verbal²⁰); “Sabemos das dificuldades que as comunidades têm enfrentado para participar efetivamente dessa construção, é um desafio, mas acreditamos que tem dado certo essa participação” (Informação verbal²¹); “A participação é feita, já que eles são atores principais” (Informação verbal²²).

6. Considerações Finais: longe de finalizar as considerações

Para avançar no sentido da consolidação da Política de Promoção da Igualdade Racial no estado da Bahia é preciso atentar, pelo menos, para

duas grandes questões: organizar o aparelho de Estado para dar conta da demanda das Comunidades Quilombolas e construir políticas que deem conta das demandas dos novos atores e atrizes sociais desta cena política.

Por isso, existe esta necessidade em se observar os níveis de atuação que um CTQ possui, sobretudo no que diz respeito a seus mecanismos e processos para integração de suas diferentes propostas para o território baiano, procurando perceber em que medida a horizontalidade no compartilhamento de ações e demandas em sua estrutura possibilita a criação e/ou o surgimento de um processo de governança territorial.

Dessa forma, foram analisadas, através das considerações pontuadas por Stead (2013), as cinco dimensões de governança territorial trazida pelo autor e que, a nosso ver, se conectam à presente discussão e aos trabalhos de Dallabrida (2011), Silva e Fonseca (2007) e Verdi e Pires (2008), isto é, constituem as características advindas da dimensão da governança territorial cujas implicações proporcionariam a melhoria na estruturação dos CTQ.

A primeira dimensão refere-se às possibilidades instituídas pelos CTQ no que concerne à coordenação horizontal de políticas e/ou atores, pois é uma característica intrínseca ao CTQ e que define seu processo de governança, uma vez que as comunidades e seus representantes participam da coordenação horizontal das tomadas de decisões e da construção de consensos em torno das soluções dos problemas e impasses existentes no dia a dia das comunidades, horizontalizando os processos de decisão e compartilhando poderes, assim como equalizando entre todos os membros o direito de opinar e votar nas decisões a serem tomadas.

Neste sentido, enxerga-se um dos pilares da governança e que pode ser trazido para o plano territorial: a devolução de poderes e/ou recursos para níveis mais baixos de tomada de decisão, portanto, àqueles indivíduos que durante anos estiveram à margem das decisões que lhes cabiam a participação. Tendo em vista que as/os quilombolas fazem parte deste grupo social há anos marginalizado, estar dentro de um conselho e respaldado pelo mesmo, poder opinar, conhecer, se capacitar e fazer parte de uma conjuntura inclusiva com dimensões democráticas corrobora com o surgimento deste grupo no âmbito do território como gestor de suas práticas econômicas, sociais e ambientais.

Portanto, a sustentação deste grupo “mais baixo” na hierarquia das tomadas de decisão edifica o que o autor denominou de processo de “coesão territorial”, isto é, constitui um fator de construção da realidade socioespacial das comunidades, ao integrar ao planejamento a espacialização de suas demandas, e, em especial, de sua capacidade e sua dinâmica produtivas calcadas na participação social. Isto permite vislumbrar “visões territoriais”, aqui interpretadas enquanto mecanismos para o desenvolvimento territorial e econômico destes grupos, balizados pelo conhecimento sobre o território e por suas demandas. Essas visões territoriais, discutidas e deliberadas num processo coletivo, são, a nosso ver, o passo primordial para a “coesão territorial”, e ferramentas de grande valia para o planejamento territorial das comunidades quilombolas.

As interpretações aqui apresentadas não são, definitivamente, uma receita de bolo e passam longe de um ponto de vista tautológico, até porque os conselhos, Brasil afora, já colhem seus primeiros frutos. É neste sentido que suas propostas avançam e suas respectivas temáticas se diversificam, como é o caso dos CTQ, que também fazem parte desta busca pelo reconhecimento de seu público e por sua inserção no âmbito das políticas públicas. Estas, no caso do estado da Bahia, já demonstram uma habilidade há muito esperada no âmbito de seu escopo: a intersetorialidade que a temática em si proporciona e a infraestrutura institucional que a mesma requer para sua continuidade.

Dessa forma, por meio deste viés intersetorial, nota-se que, ao conjugar o território e suas nuances ao desenho institucional de uma política pública, dá-se a esta política um caráter interdisciplinar, uma vez que a governança, no âmbito da esfera pública e calcada num processo de controle social, apresenta o território como seu pano de fundo. Este se constitui para o estado e seu arcabouço político-institucional como uma instância do planejamento cuja dinâmica pauta-se na multiplicidade dos sistemas de objetos e ações que o compõem (SANTOS, 1996), espacializando, deste modo, os conceitos e as práticas da governança e do controle social.

Notas

- ¹ Estima-se que em todo o País existam mais de três mil comunidades quilombolas; a Bahia possui 764 comunidades certificadas pela Fundação Cultural Palmares sendo o estado com o maior número de comunidades certificadas do Brasil.
- ² A partir de agora, denominado como CTQ, e existentes nos seguintes territórios de identidade: Sudoeste da Bahia; Sertão Produtivo; Chapada Diamantina; Piemonte Norte do Itapicuru; Baixo Sul/ Litoral Sul; Extremo Sul; Irecê; Velho Chico; Litoral Norte e Agreste Baiano; Recôncavo.
- ³ Quilombola, Engenheiro Agrônomo e Coordenador de Campo da CAR.
- ⁴ Coordenadora do Conselho Regional - Território do Sertão Produtivo.
- ⁵ Coordenadora do Conselho Regional - Território do Piemonte Norte do Itapicuru.
- ⁶ Coordenador do Conselho Regional - Território da Chapada Diamantina.
- ⁷ Dados atualizados até a Portaria nº 315 de 15/12/2017.
- ⁸ *"public services to provide services and other assets of a public nature demanded by citizens or their representatives in an effective, transparent, impartial and measurable manner, conditioned to the limitations of resources"* (BEVIR, 2004, p. 4).
- ⁹ *"Analysis of a range of policy statements leads me to the view that at least five separate but interrelated interpretations (or dimensions) underlie the notion of territorial governance in policy discourse: the vertical or horizontal coordination of policies and/or actors (Dimension 1); the promotion of participation and consensus-building among public and/or private actors (Dimension 2); the devolution of powers and/or resources to lower levels of decision-making (Dimension 3); the delivery of 'territorial cohesion' (Dimension 4); and the assessment of territorial impacts and development of territorial visions (Dimension 5)"* (STEAD, 2013, p. 142).
- ¹⁰ "Capital social consiste nos recursos que são criados dentro de uma comunidade por meio da presença de alto nível de confiança, reciprocidade e mutualidade, normas de comportamento compartilhadas, comprometimento e pertencimento compartilhado, redes sociais formais, informais e canais de informações eficientes" (MELLO; RÉGIS, 2015, p. 88).
- ¹¹ Entrevista concedida por CARVALHO, M. Entrevista I. [nov. 2017]. Entrevistador: George Pedreira; Cristiano Cassiano de Araújo. Salvador, 2017. 1 arquivo .mp3 (15 min.).
- ¹² Entrevista concedida por LIMA, J. Entrevista II. [nov. 2017]. Entrevistador: George Pedreira; Cristiano Cassiano de Araújo. Salvador, 2017. 1 arquivo .mp3 (8 min.).
- ¹³ Entrevista concedida por CARVALHO, M. Entrevista I. [nov. 2017]. Entrevistador: George Pedreira; Cristiano Cassiano de Araújo. Salvador, 2017. 1 arquivo .mp3 (15 min.).
- ¹⁴ Optou-se aqui, estrategicamente, pela alteração do termo regional, inserido na obra do autor, por territorial.
- ¹⁵ Entrevista concedida por CARVALHO, M. Entrevista I. [nov. 2017]. Entrevistador: George Pedreira; Cristiano Cassiano de Araújo. Salvador, 2017. 1 arquivo .mp3 (15 min.).
- ¹⁶ Entrevista concedida por CARVALHO, M. Entrevista I. [nov. 2017]. Entrevistador: George Pedreira; Cristiano Cassiano de Araújo. Salvador, 2017. 1 arquivo .mp3 (15 min.).
- ¹⁷ Entrevista concedida por LIMA, J. Entrevista II. [nov. 2017]. Entrevistador: George Pedreira; Cristiano Cassiano de Araújo. Salvador, 2017. 1 arquivo .mp3 (8 min.).
- ¹⁸ Entrevista concedida por CARVALHO, M. Entrevista I. [nov. 2017]. Entrevistador: George Pedreira; Cristiano Cassiano de Araújo. Salvador, 2017. 1 arquivo .mp3 (15 min.).
- ¹⁹ Entrevista concedida por BOMFIM, M. R. Entrevista III. [nov. 2017]. Entrevistador: George Pedreira; Cristiano Cassiano de Araújo. Salvador, 2017. 1 arquivo .mp3 (5 min.).

- ²⁰ Entrevista concedida por CARVALHO, M. Entrevista I. [nov. 2017]. Entrevistador: George Pedreira; Cristiano Cassiano de Araújo. Salvador, 2017. 1 arquivo .mp3 (15 min.).
- ²¹ Entrevista concedida por LIMA, J. Entrevista II. [nov. 2017]. Entrevistador: George Pedreira; Cristiano Cassiano de Araújo. Salvador, 2017. 1 arquivo .mp3 (8 min.).
- ²² Entrevista concedida por SOUZA, J. E. Entrevista IV. [nov. 2017]. Entrevistador: George Pedreira; Cristiano Cassiano de Araújo. Salvador, 2017. 1 arquivo .mp3 (6 min.).

Referências

BAHIA. Decreto Estadual Nº. 11.850, de 23 de nov. de 2009. **Institui a Política Estadual para Comunidades Remanescentes de Quilombos**. Salvador, BA, nov. 2009.

BEVIR, M. **Governance. Key concepts in the social sciences**. Cambridge: Polity Press, 2004. 232p.

BOMFIM, M. R. Entrevista III. [nov. 2017]. Entrevistador: George Pedreira; Cristiano Cassiano de Araújo. Salvador, 2017. 1 arquivo .mp3 (5 min.).

BRASIL. Portaria nº 315, de 14 de dezembro de 2017. Estabelece, conforme a declaração de autodefinição e o processo em tramitação na Fundação Cultural Palmares, as comunidades a seguir SE AUTODEFINEM COMO REMANESCENTES DE QUILOMBO. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**. Brasília, DF, Edição: 240; Seção: 1; Página: 9, 15 dez. 2017.

BRAVO, M. I. S.; CORREIA, M. V. C. Desafios do controle social na atualidade. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, v. 109, p. 126-150, 2012.

BRONZO, C. Conselhos de Políticas Públicas: desafios para sua institucionalização. **RAP. Revista Brasileira de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 2, p. 277-292, 2002.

CALDAS, A. S. Indicações Geográficas: marco regulatório e distribuição espacial. In: CALDAS, A. S.; BRITO, C.; FONSECA, A. A. M.; PERTILE, N. (Org.). **Gestão do Território e Desenvolvimento: novos olhares e tendências**. Salvador: JM, 2013. p. 127-152.

CALDAS, A. S.; CASSIANO DE ARAÚJO, C.; COURY, R. L. M. As Indicações Geográficas (IGS) como estratégia de desenvolvimento territorial: desafios e potencialidades no distrito de Maragogipinho, Aratuípe, BA. **RDE - Revista de Desenvolvimento Econômico**, Salvador, v. 3, p. 81-108, 2017.

CARVALHO, M. Entrevista I. [nov. 2017]. Entrevistador: George Pedreira; Cristiano Cassiano de Araújo. Salvador, 2017. 1 arquivo .mp3 (15 min.).

DALLABRIDA, V. R. **Governança Territorial e Desenvolvimento**: as experiências de descentralização político-administrativa no Brasil como exemplos de institucionalização de novas escalas territoriais de governança. 2011. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area7/area7-artigo11.pdf>>. Acesso em: 15/03/2018.

DALLABRIDA, V. R.; BECKER, D. F. Governança Territorial: Um primeiro passo na construção de uma proposta teórico-metodológica. **Desenvolvimento em Questão**, Ijuí, v. 1, n. 2, p. 73-97, 2003.

GERMANI, G. I.; AMORIM, I. G. Quilombos na Bahia: Presença Incontestável. In: X ENCONTRO DOS GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA, São Paulo, 2005. Quilombos na Bahia: Presença Incontestável. **Anais...** São Paulo, 2005, p. 796-812.

HABERMAS, J. **Mudança estrutural da esfera pública**: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. 565p.

HESS, M. 'Spatial' relationships? Towards a reconceptualization of embeddedness. **Progress in Human Geography**, Manchester (UK), v. 28, p. 165-186, 2004.

LIMA, J. Entrevista II. [nov. 2017]. Entrevistador: George Pedreira; Cristiano Cassiano de Araújo. Salvador, 2017. 1 arquivo .mp3 (8 min.).

LUBENOW, J. A. Esfera pública e democracia deliberativa em Habermas: modelo teórico e discursos críticos. **Kriterion**, Belo Horizonte, v. 121, p. 227-258, 2010.

MALCHER, M. A. F. Formação e territorialização quilombola no estado do Pará. **Revista ABPN**, v. 9, p. 57-81, 2017.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003. 311p.

MELLO, P. T. N. B. de; REGIS, H. P. Capital social nos estudos organizacionais brasileiros. In: BASTOS, A. V. B.; LOIOLA, E.; REGIS, H. P. (Org.). **Análise das redes sociais em contextos organizacionais**. Salvador: EDUFBA, 2015. Capítulo 4, p. 85-117.

PANZUTTI, N. P. M. Mercado como Construção Social da Realidade. **Informações Econômicas**, São Paulo, v. 44, p. 60-72, 2011.

PECQUEUR, B. **Le développement local**. Paris: Syros, 2000. 132p.

SANTOS, M. O retorno do território. **OSAL**, Ano VI, n. 16, p. 251-261, 2005.

SANTOS, M. **A Natureza do Espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: EDUSP, 1996. 384 p.

SILVA, A. E. F.; CARNEIRO, L. de O. Políticas Públicas e Território Quilombola: O processo de regularização fundiária de Botafogo (Tabuleiro/MG). In: ENCONTRO NACIONAL DE GEÓGRAFOS, São Luís, 2016. Políticas Públicas e Território Quilombola: O processo de regularização fundiária de Botafogo (Tabuleiro/MG). **Anais...** São Luís, 2016, p 1-11.

SILVA, S. C. B. M.; FONSECA, A. A. M. Políticas territoriais de integração e fortalecimento dos centros urbanos do Estado da Bahia/Brasil. **Scripta Nova** (Barcelona), v. 11, p. 1-10, 2007.

SILVA, D. J. S.; RATTS, A. J. P. O processo de territorialização do Quilombo do Rosa, Macapá – AP. **Geographia Opportuno Tempore**, Londrina, v. 3, n. 2, p. 152-164, 2017.

SOUZA, J. E. Entrevista IV. [nov. 2017]. Entrevistador: George Pedreira; Cristiano Cassiano de Araújo. Salvador, 2017. 1 arquivo .mp3 (6 min.).

STEAD, D. Dimensions of territorial governance. **Planning Theory & Practice**, Londres (UK), v. 14, p. 142-147, 2013.

VERDI, A. R.; PIRES, E. L. S. As dinâmicas territoriais locais na globalização: aspectos conceituais e metodológicos. **Geosul**, Florianópolis, v. 23, n. 46, p 33-53, 2008.

Recebido em: 22/06/2018

Aceito em: 18/08/2018

