

**A ESTRATÉGIA TERRITORIAL E A CRIAÇÃO DE PÚBLICOS
PARTICIPATIVOS: APONTAMENTOS PARA DISCUSSÃO**

**Danilo Uzêda da Cruz,
danilohistoria@yahoo.com.br , PPGCS/UFBA**

**TRABALHO PREPARADO PARA APRESENTAÇÃO NO VI CONGRESSO INTERNACIONAL
DA ASSOCIAÇÃO MEXICANA DE CIÊNCIA POLÍTICA (AMECIP), ORGANIZADA EM
COLABORAÇÃO COM A UNIVERSIDADE AUTÔNOMA POPULAR DO ESTADO DE
PUEBLA, NOS DIAS 8, 9, 10 E 11 DE AGOSTO DE 2017**

A ESTRATÉGIA TERRITORIAL E A CRIAÇÃO DE PÚBLICOS PARTICIPATIVOS: APONTAMENTOS PARA DISCUSSÃO

Danilo Uzêda da Cruz¹

“(…) A crise consiste precisamente no fato de que o velho está morrendo e o novo ainda não pode nascer: nesse *interregno*, verificam-se os fenômenos patológicos mais variados (…)”. (Gramsci, A. Cadernos do Cárcere. Volume 3. Maquiavel: notas sobre o Estado e a política. Civilização Brasileira: Rio de Janeiro, 2002. p.184).

Resumo

A conjuntura política enseja um novo experimento democrático que inove procedimentos incluindo mais pessoas em novas arenas decisórias, fortaleça a demodiversidade (SANTOS, 2005), rearticule uma força contrahegemonica ampla com grupos sociais excluídos do processo político, e possibilite a ampliação do experimentalismo democrático-participativo, garantindo aos atores políticos poder de decisão sobre a esfera pública. Nosso artigo propõe uma leitura sobre a política de desenvolvimento territorial, sob o aspecto da participação social como elemento crucial para pensar uma avaliação retrospectiva dessa estratégia e que encontrou na Bahia inovações de políticas públicas de importante significado para a constituição de um ambiente democrático-participativo, em ambiência de um projeto político em disputa. Insere-se, portanto, nesse último aspecto voltado para a experiência democrático-participativa e seu experimentalismo inovador.

¹ Doutor em Ciências Sociais/UFBA, Mestre em Desenvolvimento Regional e Urbano/UNIFACS; Licenciado em História/UEFS, Graduando em Ciências Sociais/UFBA; Pesquisador do Grupo Espaço, Poder e Desigualdades Sociais/UFBA; Membro da Associação Latinoamericana de Ciência Política (ALACIP) e da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP); Coordenador de Projetos de Inclusão Produtiva CAR/SDR.

1. À maneira de introdução

O ano de 2016 marcou a história recente no Brasil. O ano em que a democracia representativa e os direitos sociais foram alcançados por um movimento mais amplo de descenso democrático em toda a América Latina, iniciado em 2012 com o *impeachment*, ou golpe institucional, de Fernando Lugo, no Paraguai. Também marcou uma ruptura institucional alicerçada pela constituição de 1988, e pelo alcance da democracia participativa alinhada naquele documento. Marcando ainda pela substituição da democracia representativa por uma maioria parlamentar conveniente, 2016 marcou então “uma fratura irremediável no experimento democrático iniciado no Brasil em 1985” (MIGUEL, L. F., 2016: 31). Catastrófico ou não, a mudança institucional provocada pelo golpe institucional à presidente eleita Dilma Rousseff, por um lado, coloca em cheque em um primeiro plano a democracia brasileira. Por outro nos impõe uma avaliação e resposta política e conceitual a democracia. Acreditamos que a política territorial oferece elementos para pensar essa dimensão da democracia, um conceito em disputa, e que aparece em todos os discursos políticos de líderes políticos, conservadores ou progressistas desde o final da década de 1980 (HOBSBAWM, 2007), assim como participação social, enfrentamento a pobreza, justiça social, e outros conceitos que permanecem na tela nas décadas finais do século passado e nas primeiras décadas do século XXI.

Ainda que não seja o propósito desse artigo, é importante anotar que a democracia liberal, como asseverou Dahl (2009) pressupõe um conjunto de regras e procedimentos universais que configuram seu caráter plural e “democrático”. Excluindo para fins metodológicos a igualdade econômica propugnada pelo liberalismo (BOBBIO, 2000), seria preciso identificar se há respeito a decisão emanada do voto popular direto, como meio para obtenção ao poder político; se a lei é para todos e se suas decisões são respeitadas; se há igualdade de procedimentos para a aplicação de normas; se os instrumentos burocráticos permitem a todos acessar o sistema de direitos, e se esse sistema é amplo o suficiente para alcançar as populações do território; uma população esclarecida ou formada para atuar no espaço público

(HABERMAS, 1997) e em constante diálogo com poderes públicos e instituições formativas; por fim, a democracia deve permitir a todos os cidadãos, uma ampla participação nos processos decisórios para que possa ser realmente existente. Do contrário o poder político pode permanecer restrito ao grupo econômico dirigente. Essa amplitude, descrita de modo quase ideal por Dahl (2009), nos possibilita pensar como a experiência democrática nossa é (e está) infestada de fraturas, algumas delas sem remendo.

A conjuntura política enseja, portanto, um novo experimento democrático que inove procedimentos incluindo mais pessoas em novas arenas decisórias, fortaleça a demodiversidade (SANTOS, 2005), rearticule uma força contrahegemonica ampla com grupos sociais excluídos do processo político, e possibilite a ampliação do experimentalismo democrático-participativo, alcançando esferas da política que estão restritas a grupos privilegiados ou insuladas em técnicos e burocracias especializadas, e com incorporação de processos decisórios que ultrapassem o espectro participativo, reposicionando a esfera decisional, garantindo aos atores políticos poder de decisão sobre a esfera pública.

Nosso artigo propõe uma leitura sobre a política de desenvolvimento territorial, sob o aspecto da participação social como elemento crucial para pensar uma avaliação retrospectiva dessa estratégia levada a cabo pelos governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016), e que encontrou na Bahia inovações de políticas públicas de importante significado para a constituição de um ambiente democrático-participativo, em ambiência de um projeto político em disputa. Insere-se, portanto, nesse último aspecto voltado para a experiência democrático-participativa e seu experimentalismo inovador.

Nesse sentido, o presente artigo se divide em quatro momentos, a saber: apresenta, vista a contrapelo, a estratégia de desenvolvimento territorial empreendida no Brasil e na Bahia; a partir dessa experiência, discute as questões em torno da democracia e participação social; dialoga com o conceito teórico-metodológico de públicos participativos, em busca de aprendizados da estratégia; e, traz algumas considerações sobre limites e possibilidades para um novo ciclo da política territorial.

2. A estratégia territorial vista a contrapelo

Quando em 2003 o Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA instituiu a Secretaria de desenvolvimento Territorial - SDT, em uma opção política e estratégica de tratar da questão do desenvolvimento rural garantindo a integração das diversas dimensões sociais, culturais, políticas, ambientais e econômicas a iniciativa encontrou no próprio aparelho do Estado resistências que não cessariam até a extinção da SDT em 2016.

A estratégia territorial no Brasil, via de regra, deu-se por meio de um forte empreendimento do Estado brasileiro em um esforço político e administrativo em aglutinar políticas mediante a escuta e deliberação social, como o fortalecimento das arenas decisórias participativas.

Como observamos em outro trabalho (CRUZ, 2014), foi criado um arranjo institucional novo, sem que o anterior fosse substituído. Antes pelo contrário, em que pese a influência gradativa que a política territorial tenha tido entre os ministérios, em um constante esforço dos gestores da SDT/MDA, o insulamento institucional não permitiu a política um espraiamento pelos demais órgãos de governo. Mesmo internamente no MDA as instancias territoriais criadas para dialogar com os atores políticos seus processos de desenvolvimento atuou de forma descolada e deslocada da estratégia territorial.

Nos foge do proposito analisar os fatores que explicam essa dissociação, mas podemos inferir que o custo político da participação social pela via dos colegiados territoriais e conselhos estaduais de desenvolvimento territorial se mostraram incapazes de superar dilemas do Estado brasileiro, cuja prática negociada das políticas públicas passam pelo crivo de lideranças ou comitês parlamentares influentes ou de lideranças políticas das organizações da sociedade civil, suplantando a riqueza estratégica do projeto democrático-participativo.

Uma vez que a base social em alguns estados, particularmente Bahia, Sergipe, Ceará e Paraíba, se organizavam seguindo lógicas de comunidades

imaginadas e vivenciadas, possibilitando emergir interesses e decisões coletivas marcadas por um forte conteúdo social territorial, o governo (SDT em particular e organizações alinhadas) buscou a institucionalização por meio da disputa narrativa e política dentro do governo e do aparato estatal. Para tanto a política territorial demandou a criação de uma literatura institucional (Cadernos de formação, Manuais de operação, Literatura especializada com a participação do IICA, formação de corpo técnico e acadêmico, inserção de disciplinas em universidades, editais específicos sobre o tema, etc), além do empreendimento de uma inovação de gestão, criando e fomentando espaços de gestão da política como colegiados e conselhos cujo conteúdo era expressamente o debate sobre o desenvolvimento territorial.

Em certa medida o caráter transversal da estratégia política de desenvolvimento territorial possibilitou que resultados indiretos fossem mensurados a favor da política, sem que sua ação pudesse ser ao menos tangenciada. Os projetos de infraestrutura – PROINFs, principal fonte de recursos para projetos apoiados, demoraram a configurar uma alternativa de gestão e de estratégia para implementação de política pública, ainda que atendessem direta e indiretamente a demandas territoriais. Alguns demoraram para sair do papel tempo o suficiente para cair em descrédito por parte da sociedade civil. Outros implantados lograram algum sucesso, mas não reconvertiam a política de desenvolvimento territorial os *louros* da implantação.

Ao prender-se no marco terminológico do “território”, que também se constituiu um conceito ou narrativa a ser defendida, a política de desenvolvimento territorial demorou ao menos o seu primeiro ciclo de gestão para perceber a amplitude do temário, e da articulação possível com outras políticas, passando a realizar o papel de executora de políticas públicas, ou “finalística”, e perdendo gradualmente sua maior oportunidade política, em continuar como indutora de políticas ou ao menos de co-partícipe do projeto de desenvolvimento. Dito assim faz parecer que um arquiteto político manipulou de forma a ser desse jeito e não de outro. Mas não é essa a compreensão que pretendemos.

O que enfatizamos como discussão, propósito desse artigo, é a ausência de um arranjo institucional que comportasse a inovação política (territórios) e uma dificuldade sistêmica, portanto social, em compreender o processo

participativo. O alargamento da participação na experiência democrática exigia do aparelho estatal o deslocamento do poder decisional para a arena decisória instalada no arranjo institucional, colegiados e comitês, sob o risco de permitir o esvaziamento das arenas decisórias, transformando todo o processo inovador em um arranjo onde os pés não correspondiam a cabeça. Em certa medida isso aconteceu transformando os colegiados territoriais em espaços de conversa, debates e mobilização cujos processos decisórios significativos, de um modo geral, se deu em outras arenas mais restritas ou em uma relação direta com o executivo.

Nos limites de nosso artigo, a questão da ampliação da democracia com inclusão e participação social é o ganho concreto e o elo mais frágil da estratégia de desenvolvimento territorial.

3. Democracia e participação: 5 questões para debate

Diante das questões de nosso tempo, alguns cientistas políticos têm esboçado que a democracia participativa sofreu um esgotamento e, por consequência, sua ruptura se tornou inevitável (AVRITZER, 2016). Outros pesquisadores têm apontado que as alianças políticas com vistas a manutenção do presidencialismo de coalisão, ou fragilizaram a democracia participativa ou enterraram a possibilidade de superar as oligarquias regionais (GOHN, 2014; MIGUEL, 2016; AVRITZER, 2016), chamando atenção para a tentativa de conciliação de classes promovida nos últimos 13 anos, colocando em *concertação* modelos de projetos políticos (democrático participativo e neoliberal). Apontamos quatro questões para debate que ensejam contribuir com uma análise sobre a participação na política territorial, cuja relação, em nossa análise, é crucial para compreender os legados da política territorial e os desafios para os próximos anos.

a) A construção de consensos?

O a ciência política a partir das teorias de Rahls, Shumpeter e Downs estabeleceu que o processo democrático de melhor qualidade é aquele que apresenta como resultados consensos. Esses consensos, ainda seguindo essa

perspectiva teórica, estariam na base de toda negociação, podendo ser qualificados como democráticos ou não democráticos, se submetendo a decisões da maioria ou não. O consenso pode ser estabelecido por um processo não democrático, com um acordo entre lideranças ou comitês políticos, como também poderá ser largamente discutido com a sociedade e atores políticos com ampla e irrestrita participação e escuta. Ainda assim, nos lembra Habermas (2007), em alguns públicos e debates o convencimento é substituído por um discurso normativo, que substitui o convencimento coletivo por uma certa harmonização social. Nos dois casos é necessário um público (ou sociedade) suficientemente esclarecido para opinar – quando é dada ou requisitada sua opinião, além de clareza nos procedimentos e normas. Com algumas nuances uma vasta tradição em teoria democrática sustenta que todos podem decidir sobre tudo, desde que as regras estejam claras e haja um interesse bem compreendido. Uma ganga colocada por Tocqueville e ainda presente em autores contemporâneos, sobretudo ao estudarem tipos “puros” de sistemas democráticos. Para Bobbio (2000) a não educação ou a plena compreensão é uma promessa não cumprida e um limite da democracia, já que o cidadão que compreende o interesse público ou a democracia tende a agir de forma autônoma e a pressionar o sistema político por mudanças.

Sendo assim, a *concertação* ansiosamente buscada por setores da sociedade de um lado e o aparato estatal do outro, pressupõe que ambos estejam relativamente apropriados e *empoderados* no processo decisório, em igualdade de condições de negociar e com poder decisório em medidas relativamente iguais. A estratégia de desenvolvimento territorial, teve como pressuposto essa premissa da teoria democrática, enxergando na produção de consensos em torno da política territorial a centralidade das discussões e dos projetos, observando o consenso necessário e pressuposto para o desenvolvimento territorial. Assim eram colocados para *concertação* em espaços participativos ou em processos decisórios restritos (comitês e reuniões com participação de lideranças e representantes), os projetos centrais. De outro lado colocava-se para os espaços participativos (fóruns e reuniões) e instituições participativas (conselhos e colegiados) a necessidade de *concertar* sobre os temas relevantes para que a política de desenvolvimento territorial avançasse.

Contrastando com essa perspectiva, preferimos dialogar com o que Dagnino (2006) chama de disputa por projeto político, Santos (1998) de “guerra de lugares”, ambas expressões para identificar a presença de classes e interesses divergentes em um mesmo espaço ou projeto político. A ideia do consenso em ter atores políticos e classes sociais com situações econômicas e sociais distintas torna o jogo da política desigual e distópico, porque promove aprisionamentos em contraste com uma proposição de convencimento e afirmação de uma sociedade de diferenças.

Por fim, seria preciso que enfeixar a disputa política em torno do processo democrático-participativo, e dos grupos que ao negar a participação e os espaços participativos empreendem uma relação direta com os grupos dirigentes, e com o executivo.

b) O que houve com as organizações sociais? Ou sobre a implosão das organizações e o transformismo político.

Em certo sentido a experiência da política territorial na Bahia vivenciou um duplo movimento. Entre 2003 e 2006, embalados pelas transformações promovidas no plano federal, inclusive pelos impasses causados pelo presidencialismo de coalisão e questões envolvendo o mensalão, os movimentos sociais na Bahia se empenharam em empreender a política territorial nacional, mobilizando e ampliando os espaços participativos (conselhos e colegiados). Essa ampla mobilização, ainda não mensurada pela ciência política, garantiu um lastro social e político para a eleição em 2006 do governador Jaques Wagner, em primeiro turno².

Essa vitória reposicionou forças políticas locais, mas também reanimou a política territorial, posto que em suas primeiras ações o governador eleito sinalizou para uma atenção a estratégia de desenvolvimento, com a participação dos movimentos sociais e organizações não governamentais. Então entre 2007 e 2012 o governo da Bahia incorporou com as mesmas dificuldades sentidas no plano nacional a política de desenvolvimento territorial,

² Não abordaremos aqui se o grupo carlista estava desgastado ou se de fato a mobilização social garantiu eleição a Wagner. A vitória estrondosa surpreendeu e deu visibilidade a Bahia no plano político nacional, conferindo espaços na estrutura administrativa importantes e de relevo. Em nossa compreensão a atuação dos movimentos sociais, sobretudo do campo, foi de fundamental importância para a vitória nessas eleições.

ainda que tivesse ampliado enormemente a participação social nas políticas públicas. Conselhos de acompanhamento, conselhos deliberativos e políticas públicas que tinham como estratégia central a política territorial. Mesmo o planejamento plurianual e o largo arranjo institucional e aparato burocrático criado para atendê-lo foi forjado sobre a dinâmica territorial. Os movimentos sociais contudo falaram e militavam muito mais por uma agenda política governamental do que dos próprios movimentos.

O fenômeno da assimilação política ou do transformismo político (GRAMSCI, 2005), afetou os movimentos sociais e organizações, que passaram a assimilar-se ao governo deslocando-se de suas bases para compor quadros administrativos na gestão. Essa recomposição ou transformismo político fragilizou os movimentos em sua base social, o que veríamos nos anos seguintes com a perda da capacidade mobilizatória³.

De certo modo a política territorial “esfriou” junto com a principal conquista de sua estratégia, ou seja, a mobilização dos grupos sociais e a democracia participativa. A ruptura do consenso participativo, como chama Avritzer (2016), deflagrada por um conjunto de fatores⁴ alcançou em cheio aqueles arranjos participativos que ainda se amoldavam aos sistemas políticos regionais e caíam no gosto dos atores políticos. Os movimentos sociais perderam sua capacidade mobilizatória, na mesma medida que a participação social passou a ser questionada como alternativa para alcançar as conquistas sociais.

Segundo Avritzer (2016) o que houve foi a perda da capacidade de convencimento no projeto político de esquerda, alvejado por diversos atores (mídia, legislativo, judiciário, etc) e por contradições não resolvidas do próprio projeto político. Poderíamos, *via a vis*, realizar a mesma leitura para a política de desenvolvimento territorial. A dificuldade de inserir-se em uma agenda

³ Esse não é o único fator. Reduzimos a análise para que o exagero metodológico nos fizesse pensar no assunto. Outros fatores externos aos movimentos também concorreram para isso, inclusive alheios a eles, como a crise econômica internacional que reduziu o poder de barganha do governo federal com as elites econômicas.

⁴ O cientista político Leonardo Avritzer (2016) em recente trabalho aponta diversos elementos que contribuíram para uma certa ruptura do consenso participativo. Em nossa análise ele acerta quando aponta questões econômicas internacionais e nacionais; a recomposição e crise do presidencialismo de coalisão; a fragilidade governamental em desvencilhar-se das alianças e vacilação do partido dos trabalhadores em promover uma ruptura com o peemedebismo; e, por fim, a capacidade da classe média em pressionar, o governo para garantir o consumo e o acesso a bens e serviços.

renovada de participação social, bem como a baixa efetividade dos projetos executados desmobilizou os atores políticos. E, dito de outro modo, a necessidade da política territorial passou a ser questionada por sua base social, uma vez que os projetos de desenvolvimento cruciais passavam ao largo dos colegiados ou eram apresentados como inevitáveis e necessários para o desenvolvimento dos territórios. O convencimento político foi substituído por reuniões e decisões de lideranças e uma relação direta como o executivo ou órgãos de governo.

c) O que é a política de desenvolvimento territorial?

Uma questão que surge ao final dos encontros e debates públicos recorrente é “afinal, o que é o desenvolvimento territorial?” Recentemente, uma avaliação da política de desenvolvimento territorial chamou a atenção, menos pelo que afirmava, mas pelo grupo que informava o que se compreendia sobre desenvolvimento territorial. O jovem de origem rural caracterizou o território como “espaço de contradições e de experiências sociais, econômicas ambientais e culturais”. Bem próxima da definição encontrada em diversos sites governamentais e em textos acadêmicos.

A concepção do desenvolvimento territorial parece estar bastante difundida entre os grupos que participam das plenárias nos territórios ou de encontros, reuniões e formações nos 27 territórios de identidade. As reuniões de pequenas associações locais passam a pautar temas do território, inserindo novos vocabulários e empreendendo uma nova narrativa em suas lideranças. Contudo a pergunta parece ecoar quando pensada como prática e fazer cotidiano, inserindo e modificando em suas metodologias uma concepção integrada do espaço e da vida.

O tema do desenvolvimento territorial consolidou uma literatura relativamente vasta sobre o tema, e aparentemente não há dúvida que é um tema profícuo para pesquisa. Tratar das relações sociais, culturais, políticas, econômicas e ambientais em um espaço político socialmente diferente e identitariamente construído nos parece ser tarefa estratégica para as políticas públicas, assim como para a academia.

Contudo essa tarefa se reveste de uma prática permanente de pensar o espaço e o lugar, pensando as contradições e o fazer. Nos obriga a pensar as diferenças, ausência de direitos e ineficiência de políticas públicas setoriais e seu alcance, bem como nos empurra a pensar formas de resolver. Esse pensar dialogado entre experiência e teoria sobre o tema do desenvolvimento territorial foi sendo continuamente margeado ante o pragmatismo categórico do fazer política.

Contraditoriamente nunca se ouviu falar tanto em experiências exitosas de políticas públicas participativas ou de processos democráticos com ampla participação social. O espectro da participação, ao permanecer, enobrece a política territorial sem, contudo, por em movimento sua estratégia.

Ou seja os atores políticos parecem vivem um impasse que ultrapassa a proposição da política territorial, sendo em si um impasse com a própria participação e sua efetividade. Ao contrário do que afirma Avritizer (2016) não acreditamos que essa desmobilização seja uma via de mão única provocada pelo Estado, ou do outro lado de uma desistência por parte da sociedade que se apenas cansou. Em nossa compreensão a complexidade reside no fato de que há um *interregno*, como veremos mais adiante, em que Estado e sociedade estão reconstruindo seus projetos políticos ante a incapacidade do projeto neoliberal em resolver os problemas e dilemas sociais e insuficiência do projeto democrático-participativo em substituir (por vezes jogou junto) o padrão oligárquico da política brasileira.

d) A criação de públicos participativos: participação sem deliberação?

Uma alternativa é tentar e provocar uma abertura analítica do olhar, antes focalizado no colegiado territorial e conselhos setoriais nos territórios. Essa abertura de percepção pode possibilitar encarar que no entorno de arenas decisória como espaços participativos e instituições participativos. Entre as arenas decisórias mais complexas e menos enxergadas estão aquelas que não correspondem a uma arena necessariamente deliberativa mas que congrega atores políticos que podem tensionar para a execução de políticas públicas e uma ação estatal.

Os públicos participativos correspondem a atores políticos que atuam de forma difusa e dinâmica em torno do território ou da política pública, podendo estar presentes nos espaços institucionais e em arenas decisórias. A presença de públicos participativos e atuantes contribuindo para o funcionamento de outras arenas decisórias tem impactos significativos sobre o processo decisório. Contribuindo para que a política pública territorial, por exemplo, possa sofrer outros constrangimentos com vistas a seu alargamento e continuidade.

Segundo Wampler (2010) os públicos participativos são atores políticos interessados, que atuam de forma qualificada para o sucesso da política, combinando diversas frentes de atuação: conselhos, colegiados, cobrança a mandatos parlamentares, reuniões coletivas com o executivo, e por fim a mobilização de atuação em reuniões de rua, passeatas e reivindicações diretas aos executores da política. Essa concepção de participação alarga nosso horizonte, democratizando a democracia, para usar um termo cunhado por Santos (2005), nos retirando do espaço institucionalizado de participação, e contribuindo para a a efetividade da política pública.

5. Considerações sobre as possibilidades da democracia participativa e seus limites

Em certa medida Luis Felipe Miguel (2016) acerta quando avalia o momento em que vivemos na democracia brasileira e latino-americana, ao afirmar que a democracia opera dentro de estreitos limites em que mesmo o voto e o império da lei para todos pode ser substituído por estratégias conjunturais que subvertam esse princípio democrático construído, duramente, ao longo dos anos. O avesso, mesmo o ódio, como explicita Rancière (2014), nos chama para uma reflexão que insinue e mesmo explicitamente ultrapassar os limites institucionais da democracia formal e minimalista (voto, regras democráticas, etc), para explorar e promover formas de participação em que os espaços democráticos sejam renovados e multiplicados.

A política de desenvolvimento territorial sofreu entraves endógenos a sua proposição, apontados no início do artigo, mas sobretudo a ausência de um público participativo que tensionasse a seu favor em espaços participativos e

instituições participativas, em escolas e universidades, nas organizações de classe, e mesmo em movimentos sociais, que demoraram em aderir a proposição em sua formulação teórico-prática.

Embora tenha logrado êxitos substantivos no que diz respeito a articulação de atores políticos, muitos empreendimentos por meio dos projetos de infraestrutura, etc, a estratégia de desenvolvimento territorial de um lado não espraiou para as demais pastas governamentais e órgãos públicos, insulando-se (ou sendo obrigada a isso) em uma secretaria com poucos recursos e visibilidade intragoverno; do outro lado a sociedade civil por meio das organizações e movimentos mobilizou-se, com maior ou menor efetividade de Estado para Estado, alargando a participação em políticas públicas, demandando dos governos, criando e inovando tecnologias sociais, mas não conseguiu resistir a crise conjuntural do consenso participativo e a avalanche conservadora promovida por diversos setores.

A democracia institui processo de dominação também. Isso precisa ser vigiado pelos atores políticos no processo de disputa do projeto político. De nada adiantará reconstituirmos e reposicionarmos a política de desenvolvimento territorial, renovando arranjos institucionais, marcos regulatórios, avançando na gestão de políticas públicas, com a manutenção de estruturas de dominação “democráticas”. A partilha de poder territorial deve ser um exercício das lideranças e dos grupos em formações e processos de capacitação. Mas também deve ser um exercício dos parlamentares e, sobretudo, do executivo, reproduzindo tantas e diversas vezes o mandonismo vestido de representação.

Por fim, é importante relembrar o trecho escrito por Antonio Gramsci, que alimenta a epígrafe desse artigo. Escrito em outra conjuntura e outro período histórico, poderá lançar luz para que evitemos desesperos. Vivemos um período de interregno, transição crítica entre modelos de agir e pensa. Formas de pensamento que possibilitaram nos deparar com o novo fenômeno dos movimentos de massa de direita, a velocidade das informações (falsas ou verdadeiras) e a instabilidade jurídica (um sintoma pré-golpe e pós-golpe), além de continuarmos sofrendo com duras realidades produto das desigualdades. Sobre o interregno o pensador italiano aponta que “(...) A crise consiste

precisamente no fato de que o velho está morrendo e o novo ainda não pode nascer: nesse *interregno*, verificam-se os fenômenos patológicos mais variados (...)” (Gramsci, 2002: 184). Mas o “pôr-se a caminho” é a melhor estratégia para atravessar margem a margem.

6. Referências

AVRITZER, L. **Impasses da democracia no Brasil**. 3ª. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

AVRITZER, L. (org.) **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

COUTINHO, C. N. (org.). **O leitor de Gramsci: escritos escolhidos: 1916-1935**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

CRUZ, D. **Estado, Desenvolvimento e política pública: espaços participativos na gestão dos Territórios de Identidade na Bahia**. Salvador: EGBA, 2015.

CRUZ, D. **Planejamento participativo e políticas públicas: participação social e metodologias participativas no Brasil contemporâneo**. Feira de Santana: Z arte, 2016.

CRUZ, D. (org.). **O mundo rural na Bahia: democracia, território e ruralidades**. Feira de Santana: Z arte, 2016.

DAHL, R. A. **Sobre a democracia**. Brasília: Editora UNB, 2001.

DIAS, W.J.V. **Territórios de identidade e políticas públicas: gênese, resultados reflexões e desafios.** Feira de Santana: Z arte, 2016.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere. Maquiavel: notas sobre o Estado e a política.** Volume 3. Organização Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

HABERMAS, J. **A inclusão do outro: estudos de teoria política.** 3ª. Edição. São Paulo: Loyola, 1997.

HOBSBAWM, E.J. **Globalização, democracia e terrorismo.** São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

JINKINGGS, I., DORIA, K, CLETO, M. (orgs.). **Porque gritamos golpe?: para entender o impeachment e a crise.** São Paulo: Boitempo, 2016.

MIGUEL, L. F. A democracia na encruzilhada. IN: JINKINGGS, I., DORIA, K, CLETO, M. (orgs.). **Porque gritamos golpe?: para entender o impeachment e a crise.** São Paulo: Boitempo, 2016. p.31-7.

MILANI, C. R.S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **Revista de Administração Pública.** Rio de Janeiro, 42(3): 551-79, maio/junho. 2008.

SANTOS, B.S. (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa.** 3ª. Edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2005.