

AVALIAÇÃO DA GESTÃO TERRITORIAL NO ESTADO DA BAHIA: UMA INVESTIGAÇÃO A PARTIR DA ELABORAÇÃO DE UM ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL

Carolina Schiesari

Universidade de São Paulo (ESALQ/CENA-USP)
São Paulo, Brasil
E-mail: cschiesari@usp.br
ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-0804-234X>

Paulo Eduardo Moruzzi Marques

Universidade de São Paulo
São Paulo, Brasil
E-mail: pmarques@usp.br
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0514-7568>

Gabriel Adrián Sarriés

Universidade de São Paulo
São Paulo, Brasil
E-mail: gasarrie@usp.br
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9916-0033>

Recebido em 24/02/2023. Aprovado em 29/05/2023.
DOI: [dx.doi.org/10.5380/guaju.v9i0.89957](https://doi.org/10.5380/guaju.v9i0.89957)

Resumo

Este artigo tem o objetivo de apresentar uma metodologia de avaliação de impacto da gestão territorial nos Territórios da Cidadania (TC) do estado da Bahia, diante do abandono desta ação pública no restante do país. Para tanto, um Índice de Desenvolvimento Rural Sustentável (IDRS) foi elaborado como forma de avaliar o progresso de indicadores sociais, econômicos e ambientais da agricultura familiar. Os grupos de análise selecionados para desenvolver essa investigação são os TC do estado da Bahia em comparação com os TC do restante do Brasil. Com esse procedimento, espera-se colaborar com o desenvolvimento de futuros estudos quantitativos de avaliação de impacto de políticas públicas, especialmente para o meio rural, favorecendo a inclusão da agricultura familiar nas estratégias de desenvolvimento do país.

Palavras-chave: Agricultura Familiar. Desenvolvimento Territorial. Índice de Desenvolvimento Rural Sustentável. Políticas Públicas Territoriais. Territórios da Cidadania.



EVALUATION OF TERRITORIAL MANAGEMENT IN THE STATE OF BAHIA: AN INVESTIGATION THROUGH AN ELABORATION OF A SUSTAINABLE RURAL DEVELOPMENT INDEX

Abstract

This article aims to present a methodology for assessing the impact of territorial management in the Territories of Citizenship (TC) of the state of Bahia, in view of the abandonment of this public action in the rest of the country. For this purpose, a Sustainable Rural Development Index (SRDI) was developed as a way to evaluate the progress of social, economic and environmental indicators of family agriculture. The analysis groups selected to perform this investigation are the TC of Bahia State compared to TC in the rest of Brazil. It is expected that this procedure, to the development of future quantitative studies to evaluate the impact of public policies, especially for the rural environment, stimulating the inclusion of family farming in the country's development strategies.

Keywords: Citizenship Territories. Family Farming. Sustainable Rural Development Index. Territorial Development. Territorial Public Policies.



Introdução

O conceito da abordagem territorial surgiu na década de 1970, como uma alternativa para o processo de desenvolvimento, focando, principalmente, na descentralização da administração e planejamento públicos. Essa retórica adveio da evolução dos debates sobre as economias rural, regional, urbana e industrial em que reconheceram a necessidade de rediscutir a dimensão espacial da economia (DA VEIGA, 2016). Segundo esta ideia, as disparidades regionais e debilidades econômicas só seriam reduzidas com uma maior autonomia e liberdade de ação das administrações locais.

Nesse debate, Pecqueur (2005) acrescentou que a descentralização da ação pública seria capaz, também, de valorizar as potencialidades locais e incluir os atores do território no processo de formulação das políticas públicas. Com isso, o território passou a não se caracterizar mais apenas pelo espaço geográfico das atividades econômicas, introduzindo a questão sociocultural como uma dimensão relevante no processo de desenvolvimento.

A ótica territorial se intensificou na década de 1990, quando as primeiras políticas públicas com este enfoque foram implementadas, voltadas, principalmente, para o meio rural. O Programa Ligações entre Ações do Desenvolvimento da Economia Rural (LEADER), implementado em 1991 na União Europeia, é um destes exemplos. O programa, que permanece ativo, visa superar o fracasso das políticas tradicionais top-down por meio da introdução dos Grupos de Ação Local e da adoção da abordagem multisetorial nos territórios rurais mais desfavorecidos (UNIÃO EUROPEIA, 2021).

No Brasil, a perspectiva territorial também se consolidou como uma estratégia de desenvolvimento orientada para a zona rural. A partir da criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) em 2003, no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), ocorreu a implementação da primeira política territorial de desenvolvimento do país, o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT). No ano de 2008, esse programa foi aperfeiçoado com a concepção do Programa Territórios da Cidadania (PTC), ganhando um amplo destaque.

Contudo o PTC começou a entrar em declínio já em 2012 e, a partir de 2014, grandes reduções de investimentos puderam ser observadas, comprometendo o seu funcionamento (ZIMMERMANN et al., 2014; FAVARETO; LOTTA, 2017). Sua extinção formal ocorreu no ano de 2016, mesmo período em que o Ministério do Desenvolvimento

Agrário (MDA) foi suprimido, fragilizando a situação brasileira no que tange a estratégia nacional de combate à desigualdade e pobreza no campo.

Com a paralisação do programa, alguns estados permaneceram com a gestão territorial. A Bahia é um destes casos, representando um diferencial no que se refere a essa questão. O estado foi pioneiro na implementação de sua política Estadual de Desenvolvimento Territorial, conhecida como Territórios de Identidade (TI).

A carência de estudos de impacto sobre a perspectiva territorial, no entanto, limita o debate brasileiro sobre os benefícios alcançados com as políticas sob este enfoque. Dessa forma, este estudo visa propor uma metodologia de avaliação de impacto da gestão territorial por meio da elaboração de um Índice de Desenvolvimento Rural Sustentável (IDRS) da agricultura familiar – principal público-alvo das referidas políticas públicas –, revelando de forma clara e comparativa os seus efeitos. Como resultado, espera-se fomentar a discussão sobre a elaboração de novas políticas territoriais de desenvolvimento para o Brasil.

Além desta introdução, o artigo está dividido em mais quatro seções. No próximo segmento, faz-se uma breve revisão sobre a aplicação da abordagem territorial no Brasil e na Bahia. Na terceira parte, é apresentado um referencial teórico sobre a elaboração de índices de desenvolvimento rural, seguido pela metodologia proposta. Ao final, expõe-se as principais considerações.

As políticas públicas territoriais de desenvolvimento no Brasil e Bahia: uma breve contextualização

A discussão da abordagem territorial no Brasil se iniciou no final da década de 1990, devido à urgência em combater a pobreza e a desigualdade social no meio rural (ANDRADE; STRAUCH; FERREIRA, 2016). Essa iniciativa foi fomentada por importantes organizações multilaterais (como a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação, Banco Mundial, Comissão Econômica para América Latina, Banco Interamericano de Desenvolvimento, Instituto Interamericano de Cooperação Agrícola e Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico), que assinalavam a necessidade da adoção do enfoque territorial como forma de inserir as regiões interioranas nas estratégias de desenvolvimento do país (FAVARETO, 2010a).

Vale lembrar que essa situação de calamidade foi um dos efeitos devastadores da Revolução Verde – modelo de expansão do capitalismo no campo, que prometia o progresso por meio da transformação da agricultura tradicional para uma agricultura industrial. Seus

resultados, no entanto, foram extremamente desiguais e excludentes, além de causar enormes impactos ambientais. Para os trabalhadores rurais, a modernização da agricultura significou salários miseráveis, desemprego e êxodo rural (CECCON, 2008). Os agricultores, que não tiveram suficiente acesso à terra e aos recursos de produção, foram excluídos da dinâmica de desenvolvimento, tendo que migrar para as cidades em busca de outras formas de se reproduzir socialmente (CARMO, 2008; SCHNEIDER; FIALHO, 2000; WANDERLEY, 2015). Como consequência, consolidou-se uma maior concentração de terra e renda (OLIVEIRA, 2013; SCHWARZ, 1998).

Foi nesse contexto que autores das ciências sociais intensificaram um processo de valorização da agricultura camponesa e familiar, associada à recomposição dos espaços e paisagens rurais. Neste âmbito, a inclusão dos atores locais para identificação das potencialidades do território, a partir da descentralização das políticas públicas e instauração de fóruns locais de tomada de decisão, também ganharam um papel de destaque.

O enfoque territorial se materializou principalmente com a implementação do Programa Territórios da Cidadania em 2008. O PTC foi instituído pelo então presidente Luís Inácio Lula da Silva, por meio de decreto (DNN 11503) publicado em 25 de fevereiro, com objetivo de superar a pobreza no campo, por meio da integração de diferentes políticas públicas e da participação da sociedade civil, expandindo, assim, a oferta de programas básicos de cidadania e aumentando a inclusão produtiva das populações rurais mais pobres (BRASIL, 2008). O programa estava sob coordenação da Casa Civil do Governo Federal e propunha a integração de ações de 19 ministérios, o que foi ampliado para 22 posteriormente, além de disponibilizar um expressivo montante de recursos financeiros (FAVARETO, 2009; ROSA; FERREIRA, 2018).

Os Territórios da Cidadania (TC) são agrupamentos de municípios, selecionados a partir de critérios sociais, culturais, geográficos e econômicos, que possibilitam a coesão social e territorial (BRASIL, 2008). A definição destes territórios baseou-se nos Territórios Rurais do PRONAT, sendo priorizados e incorporados ao PTC aqueles com: predomínio da agricultura familiar – em especial dos assentados da reforma agrária, quilombolas, indígenas e pescadores artesanais; menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) territorial; baixo dinamismo econômico; maior concentração de beneficiários do Programa Bolsa Família; e menor Índice de Desenvolvimento da Educação (IDEB) (BRASIL, 2008).

No primeiro momento, 60 Territórios da Cidadania foram estabelecidos, contemplando pelo menos um território por Unidade da Federação. Em 2009, o programa

definiu mais 60 TC, contemplando ao todo 120 territórios, 1.852 municípios e 13 milhões de pessoas, correspondendo acerca de 46% da população rural (ANDRADE, STRAUCH; FERREIRA, 2016; ROSA; FERREIRA, 2018).

A participação social ocorria por meio dos Colegiados de Desenvolvimento Territorial (CODETER), que desempenhavam o papel de desenhar e monitorar o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural (PTDR). Este último, por sua vez, estabelecia os eixos estratégicos e principais programas e políticas que seriam executadas no território, além da seleção de projetos que seriam aplicados para o Programa de Infraestruturas Rurais (PROINF) (FORNAZIER; PERAFÁN, 2018; SOUZA; HESPAHOL, 2017).

Na avaliação de muitos autores (FAVARETO, 2009; FAVARETO, 2010b; OLIVEIRA; DIAS, 2015; CANIELLO, 2016; CERQUEIRA; JESUS, 2016; SILVA JR., 2016; FAVARETO; LOTTA, 2017; OLIVEIRA et al., 2018; SOUZA; HESPAHOL, 2017; FORNAZIER; PERAFÁN, 2018; ROSA; FERREIRA, 2018), o programa trouxe importantes benefícios, mas também enfrentou grandes desafios. Entre os ganhos, destacam-se o aumento da participação dos atores locais na gestão do programa, a maior democratização com a ampliação da participação social na discussão das necessidades locais e no planejamento das ações públicas do território, além do fortalecimento das organizações da sociedade civil, especialmente aquelas representativas da agricultura familiar.

Já em relação aos problemas, os referidos autores destacam: a setorização das ações, voltadas predominantemente para as atividades agropecuárias; a falta de qualificação e formação continuada dos sujeitos locais; a dificuldade de articulação do Estado com os colegiados; o descompasso com os planos de desenvolvimento territorial; e ausência de outros setores e grupos sociais além da agricultura familiar na composição dos colegiados (como o empresariado rural e urbano); a ausência de projetos estratégicos de médio e longo prazo; a limitação do CODETER para operacionalizar os recursos financeiros; e a dificuldade de integração dos diferentes ministérios.

Paralelamente à ação pública federal, o estado da Bahia elaborou sua política territorial. Esta iniciativa se caracterizou pela implementação dos Territórios de Identidade (TI), os quais foram formalizados no ano de 2010 pelo Decreto nº 12.354 de 25 de agosto, e permanecem ativos até os dias de hoje. O programa visa integrar distintas políticas públicas, além de ampliar os mecanismos de participação social na gestão pública e valorizar as diversidades social, cultural, econômica e geográfica das populações (BAHIA, 2010).

Hoje são 27 Territórios de Identidade e todos os 417 municípios da Bahia fazem parte do programa, os quais foram agrupados com base em critérios sociais, culturais, econômicos e geográficos. Ressalta-se que oito Territórios da Cidadania são também Territórios de Identidade (Baixo Sul, Chapada Diamantina, Irecê, Litoral Sul, Semiárido Nordeste II, Sertão do São Francisco, Sisal e Velho Chico) e, com o fim do PTC, estes foram mantidos no escopo do programa baiano.

O diferencial do programa Territórios de Identidade é que este é coordenado pela Secretaria do Planejamento (SEPLAN), além de utilizar os territórios como unidade de referência para a elaboração do Plano Plurianual do estado (BAHIA, 2010). Além destes pontos, a Bahia possui outros instrumentos para fortalecer o diálogo entre o Estado e sociedade civil e para facilitar a operacionalização das ações públicas. Neste universo, convém destacar: os agentes de desenvolvimento (vinculados à SEPLAN); o Plano Plurianual Participativo (PPA-P); o Conselho de Acompanhamento do PPA-P (CAPPa); os Diálogos Territoriais; os Consórcios Públicos (BAHIA, s.d.); e a Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR).

Ademais, com o objetivo de tornar os Territórios de Identidade em política de Estado, e não mais somente de governo, em 2014, a Bahia promulgou a Lei nº 13.214 de 29 de dezembro, a qual formalizou os princípios, diretrizes e objetivos da Política de Desenvolvimento Territorial e instituiu o Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial (CEDETER) e os Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Sustentável (CODETER) (BAHIA, 2014). Assim, a Bahia, além de ter dado continuidade à gestão a nível do território, aperfeiçoou a política, incorporando novos instrumentos e institucionalizando o enfoque territorial.

Referencial teórico para a elaboração de Índice de Desenvolvimento Rural

A elaboração de índices de desenvolvimento rural (IDR) não é novidade na literatura brasileira. A sua concepção já foi realizada em outros estudos para investigar o nível de desenvolvimento das regiões interioranas do país (KAGEYAMA, 2004; 2008; CONTERATO; SCHNEIDER; WAQUIL, 2007; MELO; PARRÉ, 2007; STEGE; PARRÉ, 2011; PINTO; CORONEL, 2016; SOUZA, 2019). Abaixo, alguns destes trabalhos são discutidos para ilustrar a aplicação dessa abordagem.

Kageyama (2004), por exemplo, elaborou um índice de desenvolvimento rural para avaliar os municípios do estado de São Paulo. O índice foi construído a partir da média aritmética de quatro indicadores, os quais foram formados pela padronização (pelo desvio-

padrão) das variáveis. Os indicadores elaborados para essa investigação foram: população e migração (com 4 variáveis); bem-estar social (composto por 4 variáveis); economia (3 variáveis); e meio ambiente (2 variáveis). As bases de dados utilizadas para o estudo foram o Censo Demográfico de 1991, Censo Demográfico de 2000, Censo Agropecuário de 1995–96 e informações adicionais do Instituto de Economia Agrícola de São Paulo (IEA).

Similarmente, Conterato, Schneider e Waquil (2007) desenvolveram um IDR a partir da média aritmética de subíndices, mas com sua uniformização pela técnica de Mínimo e Máximo. Cinco dimensões do desenvolvimento (social, demográfica, político e institucional, econômica e ambiental) foram consideradas para a composição do índice, as quais foram representadas por 45 variáveis, coletadas em diferentes bases secundárias (como Censo Demográfico 2000, Censo Agropecuário 95/96, IPEADATA e Atlas do Desenvolvimento Humano).

Ademais, Melo e Parré (2007), Stege e Parré (2011) e Pinto e Coronel (2016) utilizaram a técnica estatística de análise fatorial para a construção de um índice de desenvolvimento rural. Os primeiros autores elaboraram o índice para os municípios do Paraná, os segundos para as microrregiões brasileiras e os últimos para os municípios e mesorregiões do Rio Grande do Sul. O primeiro estudo serviu de base para a condução dos demais e, por esta razão, todos empregam variáveis semelhantes (os mais recentes incluindo dados mais atualizados). De forma geral, os índices abordam as dimensões social, econômica, demográfica, ambiental e político-institucional (esta última sendo incorporada apenas no estudo de Stege e Parré), as quais foram formadas por variáveis coletadas em diferentes bases do IBGE (Censo Demográfico 2000, Censo Agropecuário 2006, Censo Demográfico 2010, contagem populacional de 2007 e perfis municipais de 2008), Datasus e do Tribunal Superior Eleitoral.

Com apoio da metodologia sugerida por Kageyama (2008), Souza (2019) propõe sua replicação a nível municipal. O estudo em questão desenvolveu um índice, a partir da técnica estatística de análise de cluster, para avaliar o desenvolvimento rural dos estados brasileiros. Apesar da autora utilizar indicadores econômicos, sociais, ambientais e demográficos na composição do índice, as variáveis foram agrupadas em três grandes dimensões como forma de destacar o desenvolvimento rural como um processo e não um fim. Estas são: fatores condicionantes do desenvolvimento; características do desenvolvimento; e efeitos ou resultados do desenvolvimento. Os dados utilizados foram coletados no Censo Agropecuário de 2006, Censo Demográfico de 2010 e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) de 2010.

Assim, conforme destacado por Pinto e Coronel (2016), é possível salientar que, apesar de muitos autores já terem elaborado índices, não há ainda uma medida consolidada para avaliação do desenvolvimento rural. Isto é, os autores utilizaram diferentes técnicas e variáveis para construção de seus índices, além de escalas distintas de análise (municipal, regional e estadual). No entanto, a concepção do desenvolvimento rural, englobando suas diferentes dimensões – e não apenas a perspectiva econômica – é um ponto em comum a todos esses estudos.

Porém, de todos os trabalhos considerados nesta pesquisa, nenhum estimou um IDR focado especificamente na agricultura familiar e, por este motivo, algumas variáveis importantes não foram ainda incorporadas nas avaliações recentes. A propósito, é importante lembrar que a agricultura familiar no Brasil representa hoje 77% dos estabelecimentos agropecuários (IBGE, 2019) e é responsável por uma parte importante da produção de alimentos consumidos internamente (GRAEUB et al., 2016). Segundo os dados do último Censo Agropecuário de 2017, os estabelecimentos familiares são responsáveis, em toneladas produzida, por 59% da produção da horticultura (como abobrinha, alface, berinjela, cará, chicória, chuchu, pepino, quiabo, rabanete e rúcula), 70% da mandioca, 64% do leite de vaca, 56% do feijão verde, além de uma quantidade importante de frutas (como 88% do Jambo, 73% do maracujá, 68% do pêssego, 66% do caju, 58% da acerola, 53% da lima e 49% da banana) (IBGE, 2019).

Ainda convém realçar que 67% do pessoal ocupado na agricultura estão nos estabelecimentos familiares, os quais são responsáveis pela produção de mais de R\$ 106 bilhões (representando cerca de $\frac{1}{4}$ do valor da produção do setor) e por 76% do valor da produção de florestas nativas do país (IBGE, 2019).

No entanto, apesar de sua grande importância para a segurança alimentar e desenvolvimento socioeconômico e ambiental do país, esta categoria social ocupa apenas 23% das terras agrícolas (IBGE, 2019) e recebe a menor parte dos recursos do Plano Safra do Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (MAPA, 2020). Esses dados são um reflexo do modelo agropecuário extremamente desigual do país, deixando a agricultura familiar à margem do processo de desenvolvimento.

Deste modo, identificou-se a pertinência da construção de um novo índice de desenvolvimento rural, a partir de dados secundários oficiais, focado especificamente na agricultura familiar; grupo que também é o público-alvo das políticas territoriais implementadas no Brasil. Pretende-se, portanto, examinar o efeito da gestão territorial para a inclusão socioprodutiva desta categoria social.

Uma proposta metodológica para a avaliação de impacto da gestão territorial

O principal objetivo desta metodologia é avaliar o impacto da gestão territorial a partir da construção de um índice de Desenvolvimento Rural Sustentável. Assim, o primeiro passo para investigar o efeito da política territorial foi determinar a categoria social de análise e os grupos (territórios) para comparação. Em relação à categoria social, optou-se pela seleção da agricultura familiar, pelos motivos expostos anteriormente.

Contudo sabe-se da existência de limitações ao focalizar apenas na categoria da agricultura familiar. No debate sobre o desenvolvimento territorial, uma das críticas apontadas por diversos autores (FAVARETO, 2009; FAVARETO, 2010b; OLIVEIRA; DIAS, 2015; FORNAZIER; PERAFÁN, 2018; ROSA; FERREIRA, 2018) é a predominância da agricultura familiar nos colegiados e ações, havendo a necessidade de incluir outros setores além do agrícola nesse processo. Porém ressalta-se que a intersetorialidade será considerada nesse estudo, a partir do desempenho das diferentes dimensões no processo de desenvolvimento da agricultura familiar.

Já para a definição dos grupos, elegeu-se os TC do estado da Bahia (correspondendo a 148 municípios divididos em 8 TC) diante dos TC do restante do Brasil (composto por 1700 municípios referentes a 112 territórios). A escolha por comparar os TC da Bahia com os TC do Brasil se justifica pelo motivo da manutenção da gestão territorial na Bahia, por meio de sua política estadual Territórios de Identidade, enquanto que, na maior parte do país, a gestão territorial foi interrompida, após a paralisação do PTC.

Ademais, estes territórios são semelhantes do ponto de vista estatístico, considerando-se os dados do Censo (todos são Territórios da Cidadania), possibilitando, assim, uma comparação direta entre os grupos. Ressalta-se que, ao longo do texto, utilizou-se a expressão Territórios da Cidadania em vez de Territórios de Identidade, para se referir aos territórios baianos com o objetivo apenas de melhor explicitar a comparação entre Bahia e Brasil.

O segundo passo consistiu na definição da forma de aferição do efeito da política territorial. Para tal propósito, utilizou-se o conceito de evolução, ou seja, trata-se de quantificar o impacto por meio da avaliação da performance dos indicadores da agricultura familiar entre dois períodos. Com a avaliação da evolução dos indicadores, torna-se possível medir o progresso nos territórios, além de evitar qualquer provável problema de disparidades estruturais e socioeconômicas entre as regiões brasileiras – visto que o PTC foi implementado em todas as Unidades da Federação.

A terceira etapa fundou-se na definição dos indicadores para a formação do IDRS e na seleção das variáveis para compor cada indicador. Para tanto, considerou-se o conceito de Dallabrida, Rotta e Büttenbender (2021) que entendem o desenvolvimento territorial como um processo contínuo de construção social, resultante dos acúmulos do passado e presente, que se expressam nas diferentes dimensões do território: econômica, social, cultural, institucional, natural e humana/intelectual. Nota-se que estas dimensões também estão alinhadas com os estudos apresentados na seção anterior sobre a construção do índice de desenvolvimento rural.

Porém, no nosso caso, a fim de seguir os pilares da sustentabilidade, optou-se por agrupar as variáveis relacionadas às dimensões humana/intelectual, social e institucional dentro de uma grande categoria “social”. A única limitação deste estudo é a inexistência de dados censitários relacionados a aspectos culturais da agricultura familiar, não sendo, portanto, possível estimá-los nesta abordagem.

Ao todo 28 variáveis referentes à agricultura familiar foram coletadas no sistema SIDRA do IBGE dos Censos Agropecuários de 2006 (IBGE, 2009) e 2017 (IBGE, 2019). Como as informações de livre acesso dos Censos estão disponíveis a nível municipal, os dados foram ajustados de modo que pudessem ser comparáveis entre si. Ou seja, todas as variáveis foram transformadas para o valor médio ou percentual médio por estabelecimento da agricultura familiar. Adicionalmente, para as variáveis em que a sua redução significa um progresso, uma inversão do dado foi realizada e seu valor foi transformado para 1 menos o valor original da variável. Tal procedimento se aplicou para o percentual dos estabelecimentos em que a pessoa que dirige o domicílio não sabe ler e escrever (se transformando no percentual de pessoas que sabem ler e escrever). A descrição das variáveis é exposta no Quadro 1 abaixo.

Quadro 1. Variáveis utilizadas para a construção do IDRS

Indicador	Variável	Descrição
ECONÔMICO	Receita	% dos estabelecimentos que obtiveram receitas da produção do estabelecimento em 2017 e 2006
	Despesa	% dos estabelecimentos que realizaram despesas em 2017 e 2006
	Produção total	Valor médio da produção dos estabelecimentos (Mil R\$) em 2017 e 2006
	Lav. Temporária	% de estabelecimentos com produção de lavoura temporária em 2017 e 2006
	Horticultura	% de estabelecimentos com produção de horticultura em 2017 e 2006
	Lav. Permanente	% de estabelecimentos com produção de lavouras permanentes em 2017 e 2006
	Pecuária	% de estabelecimentos com produção de pecuária e criação de outros animais em 2017 e 2006
	Agroindústria	Valor médio da produção da agroindústria (Mil R\$) em 2017 e 2006
	Trator	% dos estabelecimentos com tratores em 2017 e 2006
	Veículo	% dos estabelecimentos com veículos (caminhões, utilitários, automóveis, motos e/ou aviões) em 2017 e 2006
	Emprego	Número médio de trabalhadores por estabelecimento em 2017 e 2006
	Irrigação	% de estabelecimentos com uso de irrigação em 2017 e 2006
SOCIAL	Programa Social	% de estabelecimentos que participaram de programas sociais do governo (federal, estadual ou municipal) em 2017 e 2006
	Financiamento	% de estabelecimentos que obtiveram financiamento em 2017 e 2006
	Energia	% dos estabelecimentos com energia elétrica em 2017 e 2006
	Água	% de estabelecimentos com recursos hídricos em 2017 e 2006
	Assistência Técnica	% de estabelecimentos que receberam orientação técnica em 2017 e 2006
	Alfabetizado	% dos estabelecimentos em que a pessoa que dirige o estabelecimento sabe ler e escrever em 2017 e 2006
	Fundamental	% dos estabelecimentos em que a pessoa que dirige o estabelecimento possui ensino fundamental em 2017 e 2006
	Médio	% dos estabelecimentos em que a pessoa que dirige o estabelecimento possui ensino médio em 2017 e 2006
AMBIENTAL	Área Reserva Legal	% da área dos estabelecimentos destinadas à preservação permanente ou reserva legal (Hectares) em 2017 e 2006
	Área Floresta	% da área dos estabelecimentos destinadas a matas e/ou florestas naturais (Hectares) em 2017 e 2006
	Área SAF	% da área dos estabelecimentos destinadas a Sistemas Agroflorestais (Hectares) em 2017 e 2006
	Agrotóxicos	% de estabelecimentos que não usaram agrotóxico em 2017 e 2006
	Orgânica	% de estabelecimentos que declararam ser orgânicos em 2017 e 2006
	Adubo Orgânico	% de estabelecimentos que utilizaram adubação orgânica em 2017 e 2006 (para o ano de 2006 foi considerado “adubação verde”)

Fonte: IBGE (2019); IBGE (2009). Organizado pelos autores.

A partir destas escolhas, iniciou-se a etapa da construção do IDRS da agricultura familiar. A metodologia se apoiou na técnica utilizada por Conterato, Schneider e Waquil (2007), principalmente por visar conceber um índice que varie de zero (0) a um (1) – utilizando todas as informações existentes –, além de ser possível ponderar as variáveis para melhor quantificar a gestão territorial (diferentemente da técnica de análise fatorial). Contudo, como será demonstrado a seguir, algumas mudanças foram aplicadas com o objetivo de aperfeiçoar a formação do índice.

O primeiro passo para construção do IDRS foi efetuar a normalização dos dados (tanto para o ano de 2006 como para aquele de 2017). Esta técnica tem o objetivo de transformar todas as variáveis na mesma ordem de grandeza, ou seja, convertê-las em um valor entre 0 e 1, permitindo assim a comparação entre os dados. A técnica escolhida para esta normalização foi a de Mínimo e Máximo, conforme ilustra a fórmula abaixo:

$$\begin{aligned} X_{\text{normalizado}} &= \frac{X - X_{\text{min}}}{X_{\text{max}} - X_{\text{min}}} \end{aligned} \quad (1)$$

Em seguida, foi realizada uma ponderação dos dados para melhor quantificar o impacto da gestão territorial (novamente, foi realizada para os dados de 2006 e 2017). Ao contrário do estudo de Conterato, Schneider e Waquil (2007), a nossa pesquisa possui variáveis mais importantes do ponto de vista da gestão territorial do que outras, o que justifica atribuir pesos diferentes para grupos de variáveis. A seleção das variáveis para compor cada grupo se fundamentou no decreto de criação dos TI com base no objetivo do programa.

Para essa ponderação, a técnica ABC foi utilizada, a qual classifica as variáveis em três grupos diferentes: A; B; e C. As variáveis do grupo A são multiplicadas por 1,3 (representando um peso com 30% de acréscimo), as variáveis do grupo B por 1,15 (peso extra de 15%) e as variáveis do grupo C não sofrem alteração. O Quadro 2 apresenta o resultado desta divisão das variáveis nos três grupos.

Quadro 2. Estrutura da ponderação ABC

GRUPO A (x 1,3)	GRUPO B (x 1,15)	GRUPO C (x 1)
Receita Emprego Financiamento Horticultura Pecuária Energia Água Cisterna/poço Irrigação Programa social Assistência técnica Alfabetização Ensino fundamental	Valor da produção Despesa Valor da agroindústria Ensino médio Ensino superior Área de SAF	Lav. temporária Lav. permanente Área de reserva legal Área de floresta natural Não uso de agrotóxico Produção orgânica Uso de adubo orgânico Trator Veículo

Fonte: Organizado pelos autores.

As variáveis do grupo A são relacionadas a políticas e programas de cidadania, acesso à educação básica e renda, além de inclusão produtiva da agricultura familiar (emprego e produção da horticultura e pecuária, principais atividades realizadas pelo público-alvo da política). As variáveis do grupo B representam questões importantes para a agricultura familiar, mas não são necessariamente o foco direto do programa. O grupo C contém variáveis mais genéricas, além de abordar as questões ambientais, que não foram priorizadas no momento de criação dos TI.

Em seguida, foi calculada a evolução dos dados, pela subtração dos valores (equalizados e ponderados) entre 2017 e 2006. Com o objetivo de aperfeiçoar essa informação da evolução, uma nova ponderação, mas agora pela correlação, foi conduzida, visto que existem variáveis fortemente correlacionadas. O coeficiente de ponderação seguiu a fórmula abaixo e foi calculado utilizando o teste de Spearman no programa Statistical Analysis System (SAS).

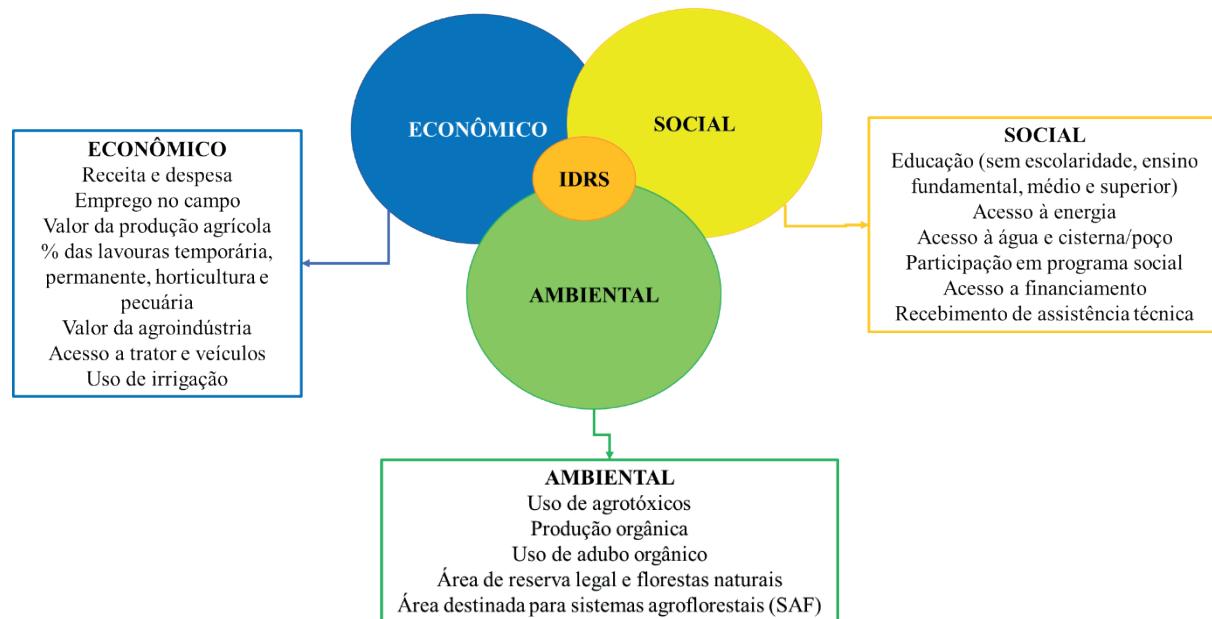
$$\text{Coef. ponderação} = 1 - 0,5 * \text{corr} \quad (2)$$

onde, corr representa a maior correlação significativa ($p\text{-valor} < 0,01$) da evolução da variável.

O passo seguinte foi a construção da evolução dos três indicadores econômico, social e ambiental e do IDRS. Os indicadores são formados pela média aritmética das variáveis

(normalizadas e ponderadas duas vezes) que os compõem, enquanto o índice é formado pela média aritmética dos três indicadores, conforme ilustra a Figura 1 abaixo.

Figura 1. Estrutura conceitual do IDRS



Fonte: Organizado pelos autores.

A evolução do IDRS para cada grupo de análise, ou seja, para os TC da Bahia e TC do Brasil, tem como base a média aritmética dos valores obtidos nos “n” municípios que compõem cada grupo. A tabela abaixo mostra os primeiros resultados deste estudo.

Tabela 1. Evolução do Índice de Desenvolvimento Rural Sustentável nos Territórios da Cidadania

EVOLUÇÃO (2017 - 2006)	ECONÔMICO	SOCIAL	AMBIENTAL	IDRS
TC-BR	0,039	0,049	0,016	0,038
TC-BA	0,050	0,108	0,030	0,069
Comparação BA x BR (%)	+27%	+ 123%	+ 83%	+ 81%

Fonte: Resultado da pesquisa. Organizado pelos autores.

Os resultados evidenciam que a evolução do IDRS da agricultura familiar dos TC da Bahia foi superior em comparação com o restante dos territórios brasileiros, tendo alcançado um crescimento 81% maior que no restante do Brasil. A evolução na Bahia foi maior inclusive nos três indicadores, com destaque especial para a dimensão social, a qual aborda questões estruturantes da agricultura familiar. Este resultado sugere, portanto, que a territorialização das ações e políticas públicas no estado tem provocado impactos positivos para a agricultura familiar baiana.

Considerações Finais

A intenção deste estudo consistiu em apresentar uma metodologia para avaliar o efeito da gestão territorial para a agricultura familiar brasileira. Para tanto, um índice de desenvolvimento rural sustentável, abordando as diferentes dimensões do território, foi elaborado para dois períodos (2006 e 2017) e dois grupos distintos (TC da Bahia e TC do Brasil) – fatores essenciais para a medição de impacto.

Os resultados indicam que a institucionalização da política pública de desenvolvimento territorial na Bahia vem causando efeitos positivos para a agricultura familiar do estado. Os indicadores econômico, social e ambiental nos territórios baianos alcançaram uma evolução superior em comparação com a média do restante dos TC do Brasil, com maior destaque para a dimensão social do desenvolvimento.

No entanto é importante mencionar que esta é uma primeira avaliação de impacto da gestão territorial e, por isso, o método, por nunca ter sido aplicado antes, está aberto para aperfeiçoamento, podendo ser ajustado e/ou complementado com a incorporação de novas variáveis.

Ressalta-se ainda, que este trabalho faz parte de uma pesquisa de doutorado, que está em andamento. Os próximos passos do estudo consistem em investigar mais detalhadamente a política territorial baiana, por meio de entrevistas com atores locais e gestores públicos, para entender a governança territorial e discutir as diferenças e aprimoramentos aplicados no estado em comparação com o extinto PTC. Com isso, pretende-se identificar os principais pontos de sucesso que permitiram um maior progresso nos territórios baianos.

Como resultado, espera-se colaborar com o debate sobre a concepção de novas políticas públicas territoriais, a nível nacional e/ou estadual, além de abrir portas para futuras investigações, fomentando a elaboração de estudos quantitativos de avaliação de impacto de estratégias territoriais.

Referências

- ANDRADE, P. G.; STRAUCH, J. C. M.; FERREIRA, G. Avaliação dos critérios de elegibilidade do programa territórios da cidadania. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 54, n. 4, p. 599–614, 2016. <https://doi.org/10.1590/1234-56781806-94790540401>
- BAHIA. Decreto nº 12.354 de 25 de agosto de 2010.. 2010.
- BAHIA. Lei n. 13.214 de 29 de dezembro de 2014, 2014.
- BAHIA. A política territorial e a participação social. Salvador: Governo do Estado da Bahia,, [s.d.]. Disponível em: <http://www.seplan.ba.gov.br/arquivos/file/politica-territorial/publicacoes_teritoriais/historico_da_politica_territorial_da_bahia_v2.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2020.
- BRASIL. Decreto de 25 de fevereiro de 2008: Institui o programa territórios da cidadania e dá outras providências. Brasília/DF: 2008.
- CANIELLO, M. Identidade e qualidade de vida nos Territórios da Cidadania. *Sociologias*, v. 18, n. 43, p. 300-334, 2016. <https://doi.org/10.1590/15174522-018004313>
- CARMO, M. S. Agroecologia: novos caminhos para a agricultura familiar. *Revista Tecnologia & Inovação Agropecuária*, v. 1, n. 2, p. 28–40, 2008. Disponível em: <<https://permaculturaserra.files.wordpress.com/2018/10/agroecologia-novos-caminhos-para-a-agricultura-famc3adiliar.pdf>> Acesso em: 24 fev. 2023.
- CECCON, E. La revolución verde tragedia en dos actos. *Ciencias*, v. 1, n. 91, p. 21–29, 2008. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/pdf/644/64411463004.pdf>>. Acesso em: 24 fev. 2023.
- CERQUEIRA, C. A. DE; JESUS, C. M. O território Litoral Sul. In: ORTEGA, A. C.; PIRES, M. J. S. As políticas territoriais rurais e a articulação Governo Federal e Estadual: um estudo de caso da Bahia. Brasília: Ipea, 2016. p. 185–212.
- CONTERATO, M. A.; SCHNEIDER, S.; WAQUIL, P. D. Desenvolvimento rural no Estado do Rio Grande do Sul: uma análise multidimensional de suas desigualdades regionais. *REDES*, Santa Cruz do Sul, v.12, n. 2, p. 163–195, 2007. <https://doi.org/10.17058/redes.v12i2.265>
- DA VEIGA, J. E. A face territorial do desenvolvimento. *Interações (Campo Grande)*, v. 3, n. 5, p. 5-19, 2016. <https://doi.org/10.20435/interacoes.v3i5.565>
- DALLABRIDA, V. R.; ROTTA, E.; BÜTTENBENDER, P. L. Pressupostos Epistêmico-Teóricos Convergentes com a Abordagem Territorial. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, v. 17, n. 2, p. 256–273, 2021. <https://doi.org/10.54399/rbgdr.v17i2.6343>
- FAVARETO, A. As tentativas de adoção da abordagem territorial do desenvolvimento rural – lições para uma nova geração de políticas públicas. *Raízes*, v. 29, n. 1, p. 52–62, 2009. <https://doi.org/10.37370/raizes.2009.v28.300>
- FAVARETO, A. A abordagem territorial do desenvolvimento rural - Mudança institucional ou “inovação por adição”? *Estudos Avançados*, v.24, n.68, p.299–319, 2010a. <https://doi.org/10.1590/s0103-40142010000100021>
- FAVARETO, A. As políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil em perspectiva – uma década de experimentações. *Desenvolvimento em Debate*, v.1, n.2, p.47-63, janeiro–abril e maio–agosto 2010b.
- FAVARETO, A; LOTTA, G. Inovações institucionais nas políticas para o desenvolvimento territorial em três estados brasileiros. *Redes - Santa Cruz do Sul*, v. 22, n. 3, p. 11–38, 2017. <https://doi.org/10.17058/redes.v22i3.10409>
- FORNAZIER, A.; PERAFÁN, M. E. V. Os arranjos das Políticas Territoriais no Estado da Bahia. *Revista Brasileira de*

Gestão e Desenvolvimento Regional, v. 14, n. 5, p. 17–30, 2018. <https://doi.org/10.54399/rbgdr.v14i5.4087>

GRAEUB, B. E. et al. The State of Family Farms in the World. World Development, v. 87, p. 1–15, 2016. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2015.05.012>

IBGE. Censo Agropecuário 2006: Agricultura Familiar - MDA/PRONAF (Lei nº 11.326 de 24/07/2006). Rio de Janeiro: IBGE – Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA, 2009. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-agropecuario/censo-agropecuario-2006/dados-sobre-agricultura-familiar-mdapronaf>>. Acesso em: 10 jun. 2020.

IBGE. Censo Agropecuário 2017. Rio de Janeiro: IBGE - Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA, 2019. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-agropecuario/censo-agropecuario-2017>>. Acesso em: 10 jun. 2020.

KAGEYAMA, A. Desenvolvimento Rural: conceito e Medida. Cadernos de Ciência & Tecnologia, v. 21, n. 3, p. 379–408, 2004. <https://seer.sct.embrapa.br/index.php/cct/article/view/8702>

IBGE. Desenvolvimento rural: conceitos e aplicação ao caso brasileiro. 1. ed. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2008.

MELO, C. O. DE; PARRÉ, J. L. Índice de desenvolvimento rural dos municípios paranaenses: determinantes e hierarquização. RER, v. 45, n. 2, p. 329–365, 2007. <https://doi.org/10.1590/S0103-20032007000200005>

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO (MAPA). Plano Safra 2020/2021 entra em vigor nesta quarta-feira. Brasília: Governo Federal, 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/plano-safra-2020-2021-entra-em-vigor-nesta-quarta-feira>>. Acesso em: 22 fev. 2021.

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

OLIVEIRA, I. F. DE; DIAS, A. B. Territórios De Identidade: Principais Dilemas Do Processo De Gestão – O Caso Do Território Do Sisal. Desenvolvimento Regional em Debate, v. 5, n. 2, p. 127–147, 2015. <https://doi.org/10.24302/dr.v5i2.744>

OLIVEIRA, O. F.; MACIEL, R. C. G.; SILVA, J. M. DA; FILHO, P. G. C. Programa Território da Cidadania: Políticas Públicas para desenvolvimento rural em Rondônia. Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional, v. 14, n. 2, p. 347-370, 2018. <https://doi.org/10.54399/rbgdr.v14i2.3597>

PECQUEUR, B. O Desenvolvimento Territorial: Uma Nova Abordagem dos Processos de Desenvolvimento para as Economias do Sul. Raízes, v. 24, n.1 e 2, p. 10–22, 2005. <https://doi.org/10.37370/raizes.2005.v24.243>

PINTO, N. G. M.; CORONEL, D. A. Desenvolvimento rural no Rio Grande do Sul: uma análise das mesorregiões entre 2000 e 2010. Ensaio FEE, v. 36, n. 4, p. 893–920, 2016. <https://revistas.planejamento.rs.gov.br/index.php/ensaios/article/view/3087>

UNIÃO EUROPEIA. The LEADER approach. European Network for Rural Development. 2021 (29 de junho). Disponível em: <https://enrd.ec.europa.eu/leader-clld/leader-toolkit/leaderclld-explained_en>. Acesso em 09 jun. 2022.

ROSA, F. A.; FERREIRA, D. A. DE O. O Programa Territórios Da Cidadania: Ações e Participação Social no Pontal do Paranapanema-Sp. GEOGRAFIA, v. 43, n. 1, Especial-VI Encontro REA, p. 185–203, 2018. <https://doi.org/10.5016/geografia.v43i1.13906>

SCHNEIDER, S.; FIALHO, M. A. V. Atividades Não Agrícolas e Turismo Rural no Rio Grande Do Sul. II Congresso Internacional Sobre Turismo Rural e Desenvolvimento Sustentável. Anais [...] Santa Maria/ RS: EDUSC, 2000.

SCHWARZ, R. Um seminário de Marx. Novos Estudos CEBRAP, n. 50, p. 99–114, mar. 1998. Disponível em: <<https://marxismo21.org/wp-content/uploads/2012/06/R-Schwarz-Semin%C3%A1rio-Marx.pdf>> Acesso em: 24 fev. 2023.

SILVA JR., J. A. DA. Políticas de desenvolvimento territorial no Brasil: o caso do Vale do Ribeira (SP). *Revista de Administração Pública*, v. 50, n. 3, p. 513–527, 2016. <https://doi.org/10.1590/0034-7612150613>

SOUZA, S. P. DE; HESPAÑHOL, R. O Processo de Institucionalização dos Territórios da Cidadania no Estado de São Paulo. *Revista Formação (Online)*, v. 4, n. 23, p. 161–187, 2017. <https://doi.org/10.33081/formacao.v4i23.4675>

SOUZA, R. P. DE. INDICADORES DE DESENVOLVIMENTO RURAL: AVANÇOS PARA UMA PROPOSTA DE ANÁLISE MUNICIPAL. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, v. 15, n. 2, p. 120–128, 2019. <https://doi.org/10.54399/rbgdr.v15i2.4454>

STEGE, A. L.; PARRÉ, J. L. Desenvolvimento rural nas microrregiões do Brasil: um estudo multidimensional. *Teoria e Evidência Econômica*, Ano 17, n. 37, p. 160–193, 2011. <https://doi.org/10.54399/rbgdr.v15i2.4454>

WANDERLEY, M. N. B. O Campesinato Brasileiro: uma história de resistência. *Revista de Economia Social Rural (RESR)*, v. 52, n. 1, p. S025–S044, 2015. <https://doi.org/10.1590/S0103-20032014000600002>

ZIMMERMANN, S. A. et al. Desenvolvimento Territorial e Políticas de Enfrentamento da Pobreza Rural no Brasil. *Campo - Território: revista de Geografia Agrária*, v. 9, n. 17, p. 540–573, 2014. <http://www.seer.ufu.br/index.php/campoterritorio/article/view/23828>