

**Universidade de São Paulo
Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”
Centro de Energia Nuclear na Agricultura**

**Políticas públicas territoriais para a inclusão social no campo: uma
avaliação multidimensional da política de desenvolvimento territorial do
estado da Bahia**

Carolina Refinetti Schiesari

Tese apresentada para obtenção do título de Doutora em
Ciências. Área de concentração: Ecologia Aplicada

**Piracicaba
2024**

Carolina Refinetti Schiesari
Bacharela em Administração

**Políticas públicas territoriais para a inclusão social no campo: uma avaliação
multidimensional da política de desenvolvimento territorial do estado da Bahia**

versão revisada de acordo com a Resolução CoPGr 6018 de 2011

Orientador:
Prof. dr. **PAULO EDUARDO MORUZZI MARQUES**
Coorientador:
Prof. dr. **GABRIEL ADRIÁN SARRIÉS**

Tese apresentada para obtenção do título de Doutora em
Ciências. Área de concentração: Ecologia Aplicada

Piracicaba
2024

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
DIVISÃO DE BIBLIOTECA – DIBD/ESALQ/USP

Schiesari, Carolina

Políticas públicas territoriais para a inclusão social no campo: uma avaliação multidimensional da política de desenvolvimento territorial do estado da Bahia / Carolina Schiesari - - versão revisada de acordo com a Resolução CoPGr 6018 de 2011 - - Piracicaba, 2024.

283 p.

Tese (Doutorado) - - USP / Escola Superior de Agricultura "Luiz de Queiroz".

1. Agricultura familiar 2. Desenvolvimento territorial 3. Políticas públicas territoriais 4. Territórios da Cidadania 5. Territórios de Identidade I. Título

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer a todos que fizeram parte deste projeto. Em primeiro lugar, ao professor Paulo Eduardo Moruzzi Marques por acreditar na ideia desta pesquisa e pela sua dedicada orientação. Agradeço por seu apoio constante, valiosos comentários e sugestões, além das incansáveis revisões durante todo o processo da pesquisa. Também sou profundamente grata ao professor Gabriel Adrián Sarriés pela coorientação e ideias que contribuíram amplamente para o aperfeiçoamento desta pesquisa.

Agradeço ao meu Comitê de Acompanhamento, composto por Arilson Favareto, Fábio Marchetti - além dos orientadores Paulo e Gabriel - por me guiarem durante este processo. Muito obrigada também à minha banca de qualificação (Ademir Cazella, Lucia Marisy de Oliveira e Sandro Dias) e à banca de defesa (Arilson da Silva Favareto, Catia Grisa, Edna Maria da Silva, Mireya Eugenia Valencia-Perafán e Valdir Roque Dallabrida) por terem dedicado tempo para examinar este trabalho e pelas preciosas observações que permitiram seu aprimoramento.

Por financiar e tornar possível este doutoramento, meus sinceros agradecimentos à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Aos pesquisadores e pesquisadoras do Grupo de Pesquisa Agriculturas Emergentes e Alternativas (Agremal), muito obrigada por oferecerem suas ricas sugestões sobre a pesquisa e pelos trabalhos realizados em conjunto neste meio tempo. Um agradecimento especial, também, a Gustavo Furlan e Bazawit Bahru, por me auxiliarem na condução das técnicas quantitativas e modelos estatísticos, e à Vera Silvia Bertini, pela leitura atenta dos artigos e tese.

Gostaria de expressar ainda a minha mais profunda gratidão a todas e todos que participaram das entrevistas, por dedicarem seu tempo e por fornecerem preciosas informações. Um agradecimento em especial aos presidentes de CODETER dos Territórios Baixo Sul, Chapada Diamantina, Litoral Sul, Semi-árido Nordeste II, Sertão do São Francisco e Velho Chico e às comunidades que tão gentilmente me acolheram e dedicaram um período de seus dias. Meu muitíssimo obrigada, então, ao Quilombo do Corcovado, Quilombo do Tejuco, Povoado de Cruz, Comunidade Quilombola Nova Jatobá, Assentamento Rural Novo Horizonte, Comunidade Quilombola do Distrito de Lagoinha, Assentamentos Frei Vantuy, Assentamento Santana, Assentamento Vila Isabel e à Cooperativa da Agricultura Familiar e Economia Solidária da Bacia do Rio Salgado e Adjacências (COOPFESBA).

Por fim, gostaria de agradecer à minha família pela força e torcida constante para a concretização deste projeto. Um agradecimento em especial ao Marcelo pelo companheirismo

e vigorosos incentivos durante todo o processo, sua motivação e apoio foram fundamentais para esta nossa grande conquista. Muito obrigada por tudo!

SUMÁRIO

RESUMO.....	8
ABSTRACT	9
LISTA DE FIGURAS.....	10
LISTA DE QUADROS.....	11
LISTA DE TABELAS.....	12
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	14
1 APRESENTAÇÃO DA PESQUISA	17
1.1 INTRODUÇÃO	18
1.2 METODOLOGIA.....	23
1.2.1 Referenciais teóricos, materiais e métodos da investigação quantitativa.....	25
1.2.2 Referenciais teóricos, materiais e métodos da investigação qualitativa	32
1.3 LOCAL DE PESQUISA E CARACTERIZAÇÃO DA REGIÃO	36
1.4 LIMITAÇÕES DA PESQUISA.....	40
2 A ABORDAGEM TERRITORIAL DO DESENVOLVIMENTO	43
2.1 CONCEITUAL EM TORNO DA ABORDAGEM TERRITORIAL DE DESENVOLVIMENTO.....	43
2.2 O ENFOQUE TERRITORIAL DA ABORDAGEM EUROPEIA LEADER: BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO	46
2.3 A IMPLEMENTAÇÃO DO ENFOQUE TERRITORIAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DO BRASIL	50
2.4 O PLANEJAMENTO TERRITORIAL PÚBLICO NO ESTADO DA BAHIA	58
2.4.1 A formação dos Territórios de Identidade na Bahia: breve histórico	61
2.4.2 A oficialização dos Territórios de Identidade como unidade de planejamento	64
2.4.3 Institucionalização e marco legal da política territorial da Bahia	67
2.5 AVALIAÇÕES DOS TERRITÓRIOS DA CIDADANIA DO BRASIL E BAHIA	69
2.6 POLÍTICAS PÚBLICAS TERRITORIAIS, AGRICULTURA FAMILIAR E A AGENDA 2030 DA ONU	76

2.7 SÍNTESE DO CAPÍTULO 2.....	81
3 JUSTIFICAÇÕES, EFEITOS E DISPUTAS DA ABORDAGEM TERRITORIAL DA BAHIA.....	83
3.1 JUSTIFICAÇÕES EM TORNO DA ADOÇÃO DA ABORDAGEM TERRITORIAL NO BRASIL E BAHIA.....	83
3.2 AVALIAÇÃO DA POLÍTICA TERRITORIAL A PARTIR DA CIÊNCIA DE DADOS E INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL	96
3.3 O EFEITO DA POLÍTICA TERRITORIAL: UMA PROPOSTA DE AVALIAÇÃO POR MEIO DE ÍNDICE DE EFETIVIDADE	107
3.4 A POLÍTICA TERRITORIAL NO ESTADO DA BAHIA PELA PERSPECTIVA DOS ATORES DO TERRITÓRIO	119
3.4.1 Apresentação dos atores, campos e arenas sociais dos TC visitados.....	121
3.4.2 Análise dos domínios, campos e agência dos Territórios	128
3.5 VERIFICAÇÃO DA APLICAÇÃO DO PLANEJAMENTO TERRITORIAL NOS CASOS DOS TERRITÓRIOS SERTÃO DO SÃO FRANCISCO, CHAPADA DIAMANTINA E LITORAL SUL	144
3.5.1 PTDS dos TC analisados	146
3.5.2 Investimentos do PROINF	153
3.5.3 PPA-P 2008-2011 e PPA-P 2012-2015	156
3.5.4 Colegiados de Desenvolvimento Territorial	165
3.5.5 Cruzamento dos dados.....	168
3.6 SÍNTESE DO CAPÍTULO 3.....	170
4 APRENDIZADOS E REFLEXÕES DA EXPERIÊNCIA BAIANA PELAS DIMENSÕES DO PATRIMÔNIO TERRITORIAL	175
4.1 DIMENSÃO INSTITUCIONAL: ARRANJO POLÍTICO E INTEGRAÇÃO DAS AÇÕES PÚBLICAS	175
4.2 DIMENSÃO PRODUTIVA: VALORIZAÇÃO DO POTENCIAL ENDÓGENO	184
4.3 DIMENSÃO SOCIAL: EMPODERAMENTO PELA GOVERNANÇA PARTICIPATIVA	197
4.4 DIMENSÃO INTELECTUAL: AUTONOMIA PARA EMANCIPAÇÃO	207
4.5 DIMENSÃO CULTURAL: FORTALEZA DA COESÃO SOCIAL.....	212
4.6 DIMENSÃO NATURAL: ESTEIO DA PRODUÇÃO SUSTENTÁVEL.....	217

4.7 SÍNTESE DO CAPÍTULO 4	222
5 CONCLUSÕES DA PESQUISA E CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE A AVALIAÇÃO DA POLÍTICA TERRITORIAL DA BAHIA.....	227
REFERÊNCIAS	234
APÊNDICES	263

RESUMO

Políticas públicas territoriais para a inclusão social no campo: uma avaliação multidimensional da política de desenvolvimento territorial do estado da Bahia

A abordagem territorial vem sendo destacada na literatura internacional como agenda prioritária para o desenvolvimento rural desde a década de 1990. No Brasil, o aprofundamento deste enfoque ocorreu no início dos anos 2000, ganhando maior repercussão com a implementação, em 2008, do Programa Territórios da Cidadania (PTC). No entanto, com o seu desmantelamento no início da segunda década do século XXI, uma das principais estratégias do país de combate à pobreza e desigualdade social no campo ficou comprometida. Por outro lado, alguns estados brasileiros deram continuidade de forma independente à gestão territorial. A Bahia é o caso mais emblemático, devido à elaboração de sua própria política de desenvolvimento territorial, caracterizada pelos Territórios de Identidade (TI). Porém, a carência de estudos sobre a avaliação desta abordagem baiana limita o debate científico brasileiro sobre os resultados recentes das políticas que utilizam este enfoque. Assim, o objetivo desta pesquisa é realizar uma avaliação interdisciplinar e multidimensional da política territorial do estado da Bahia, tendo a agricultura familiar como foco de pesquisa. O escopo do trabalho constituiu a análise de oito Territórios da Cidadania (TC) do estado da Bahia. Nossas hipóteses assumem que a política pública territorial do estado da Bahia favoreceu o desenvolvimento multidimensional da agricultura familiar, assim como garantiu um maior progresso desta categoria social em comparação com os demais TC do restante do Brasil. Para conduzir a investigação, uma metodologia interdisciplinar, que utiliza métodos mistos, foi desenvolvida. Na etapa quantitativa, além do uso da estatística robusta e inteligência artificial, um índice de efetividade da política territorial foi elaborado, embasando-se no conceitual sobre o desenvolvimento territorial e nas múltiplas dimensões do patrimônio territorial. Na etapa qualitativa, 85 entrevistas semiestruturadas foram realizadas com os atores dos territórios, especialmente agricultores familiares, além de uma avaliação documental. Para análise deste material, foram seguidos os referenciais teóricos da Teoria das Justificações e da Perspectiva Orientada ao Ator. Como resultado, obteve-se uma compreensão multidimensional dos efeitos que a política pública territorial baiana tem provocado para a agricultura familiar, dentre os quais se sobressai o impacto positivo na dimensão institucional do desenvolvimento. Porém, existem ainda grandes oportunidades de aprimoramento, sobretudo para as dimensões produtiva e social, de modo a favorecer a dinamização econômica e o fortalecimento da estrutura de governança. Espera-se, assim, que esta pesquisa tenha contribuído para a reflexão sobre a concepção de futuras políticas públicas com enfoque territorial, além de incentivar o aperfeiçoamento da intervenção territorial baiana.

Palavras-chave: Agricultura familiar; Desenvolvimento territorial; Políticas públicas territoriais; Territórios da Cidadania; Territórios de Identidade

ABSTRACT

Territorial public policies for social inclusion in rural areas: a multidimensional evaluation of the territorial development policy of the state of Bahia

The territorial approach has been highlighted in international literature as a priority agenda for rural development since the 1990s. In Brazil, this approach was further developed in the early 2000s, gaining greater repercussion with the implementation of the Territories of Citizenship Program (PTC) in 2008. Nevertheless, with its dismantling at the beginning of the second decade of the 21st century, one of the country's main strategies for combating poverty and social inequality in rural areas was compromised. On the other hand, some Brazilian states have continued territorial management independently. Bahia is the most emblematic case, due to the development of its own territorial development policy, characterized by the Territories of Identity (TI). However, the lack of studies evaluating this approach in Bahia limits the Brazilian scientific debate on the recent results of policies using this approach. To carry out an interdisciplinary and multidimensional evaluation of the territorial policy of the state of Bahia, with family farming as the focus of the research. The scope of the work was to analyze eight Territories of Citizenship (TC) in the state of Bahia. Our hypotheses assume that the territorial public policy of the state of Bahia has favored the multidimensional development of family farming, as well as ensuring greater progress of this social category compared to the other TCs in the rest of Brazil. To conduct the research, an interdisciplinary methodology using mixed methods was developed. In the quantitative stage, in addition to the use of robust statistics and artificial intelligence, a territorial policy effectiveness index was drawn up, based on the concept of territorial development and the multiple dimensions of territorial heritage. In the qualitative approach, 85 semi-structured interviews were carried out with territories' actors, as well as a document assessment. This material was analyzed using the theoretical frameworks of Theory of Justifications and the Actor-Oriented Perspective. The result was a multidimensional understanding of the effects that Bahia's territorial public policy has produced for family farming, among which the positive impact on the institutional dimension of development stands out. However, there are still major opportunities for improvement, especially in the productive and social dimensions, in order to foster economic dynamism and strengthen the governance structure. It is hoped that this research has contributed to reflecting on the design of future territorial public policies, as well as encouraging the enhancement of territorial intervention in Bahia.

Keywords: Family farming; Territorial development; Territorial public policies; Territories of Citizenship; Territories of Identity

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Estrutura metodológica da pesquisa	25
Figura 2 - Territórios da Cidadania do Estado da Bahia	37
Figura 3 - Recursos destinados ao Programa Territórios da Cidadania - 2014 a 2020	57
Figura 4 - Repasses do PROINF para os projetos dos Territórios da Cidadania - 2008 a 2020	57
Figura 5 - Linha do Tempo - Planejamento Territorial da Bahia (2004-2019)	94
Figura 6 - PCA-Biplot para TC-BR (BR) vs. TC-BA (BA)	98
Figura 7 - Gráfico Canônico para TC-BA e TC-BR	100
Figura 8 - Estrutura do índice de efetividade da política territorial para agricultura família	111
Figura 9 - Testes Wilcoxon Two-Sample e Kruskal-Wallis para comparação da evolução média do Índice de efetividade entre TC-BR e TC-BA	113
Figura 10 - Gráfico do modelo DD para a evolução do índice de efetividade nos grupos tratamento e controle	115
Figura 11 - Evolução do índice de efetividade nos TC da Bahia (2006 - 2017)	116
Figura 12 - Distribuição da evolução do índice de efetividade nos TC Chapada Diamantina, Litoral Sul e Sertão do São Francisco	117
Figura 13 - Testes Wilcoxon Two-Sample e Kruskal-Wallis para comparação da evolução média do IFDM Geral entre TC-BR e TC-BA	118
Figura 14 - Imagem ilustrativa do Território Chapada Diamantina - local das comunidades visitadas	124
Figura 15 - Imagem ilustrativa do Território Sertão do São Francisco - local das comunidades visitadas	125
Figura 16 - Imagem ilustrativa do Território Litoral Sul - local das comunidades visitadas	126
Figura 17 - Evolução dos indicadores socioeconômicos nos TC da Bahia visitados	131
Figura 18. Evolução dos indicadores socioeconômicos por TC da Bahia visitado	131
Figura 19 - Percentual da população rural brasileira distribuído pelas UF (2010)	191
Figura 20 - Percentual de estabelecimentos da agricultura familiar do Brasil distribuídos pelas UF (2017)	191
Figura 21 - Testes Wilcoxon Two-Sample e Kruskal-Wallis para comparação da evolução do IFDM educação entre TC-BR e TC-BA	209

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Cálculo do método Diferença em Diferenças	26
Quadro 2 - Variáveis selecionadas para compor a base de dados	29
Quadro 3 - Decreto Presidencial de 25/02/2008.....	54
Quadro 4 - Artigos 4º e 5º da Lei 13.214 de 29 de dezembro 2014 do Estado da Bahia	69
Quadro 5 - Resumo dos ganhos e limitações do PTC ao longo dos anos.....	75
Quadro 6 - Trechos do Discurso Presidencial na Sessão de Posse no Congresso Nacional: Luis Inácio Lula da Silva - 2003.....	88
Quadro 7 - Trechos do Discurso de Posse de Jaques Wagner na Assembleia Legislativa.....	92
Quadro 8 - Trechos da apresentação do PPA-P 2008–2011: Governador Jaques Wagner	93
Quadro 9 - Trechos da apresentação do PPA-P 2012-2015: Governador Jaques Wagner.....	95
Quadro 10 - Trechos da apresentação do PPA-P 2016-2019: Governador Rui Costa	95
Quadro 11 - Estrutura da ponderação ABC.....	110
Quadro 12 - Principais produtos cultivados nas comunidades visitadas	127
Quadro 13 - Crenças e benefícios da política territorial do estado da Bahia.....	129
Quadro 14 - Fatores-chave da política territorial do estado da Bahia	134
Quadro 15 - Principais demandas e desafios da política territorial do estado da Bahia.....	140
Quadro 16 - Projetos e ações propostas no primeiro PTDS dos TC Chapada Diamantina, Litoral Sul e Sertão do São Francisco	151
Quadro 17 - Prioridades temáticas no PPA-P 2008-2011	157
Quadro 18 - Propostas para as áreas temáticas no PPA-P 2008-2011	157

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Amostra das entrevistas com agricultores familiares	35
Tabela 2 - Valor da produção dos estabelecimentos agropecuários no estado da Bahia (2017)	38
Tabela 3 - Aquisição alimentar domiciliar per capita anual na Bahia: período 2017-2018.....	39
Tabela 4 - Evolução da pobreza e da extrema pobreza na Bahia 2006-2013	40
Tabela 5 - Recursos destinados ao Programa Territórios da Cidadania - 2014 a 2020	56
Tabela 6 - Repasse do PROINF para os Territórios da Cidadania por região do Brasil - 2008 a 2020.....	58
Tabela 7 - Indicadores da agricultura familiar para os TC-BA e TC-BR (2006 e 2017).....	97
Tabela 8 - Resultado do teste NP-MANOVA.....	101
Tabela 9 - Resumo da estatística descritiva e resultados do teste NP-ANOVA para a evolução das variáveis nos TC-BA e TC-BR.....	102
Tabela 10 - Resultado do modelo Diferença em Diferenças	105
Tabela 11 - Performance das variáveis da dimensão institucional nos TC-BA e TC-NE	106
Tabela 12 - Evolução do índice de efetividade nos TC-BA e TC-BR.....	112
Tabela 13 - Impacto da Política Territorial da Bahia pelo método Diferença em Diferenças	114
Tabela 14 - Resultado do modelo DD para o índice de efetividade da política territorial do estado da Bahia	114
Tabela 15 - Evolução do índice de efetividade nos TC da Bahia	116
Tabela 16 - Perfil dos TC Chapada Diamantina, Litoral Sul e Sertão do São Francisco	146
Tabela 17 - Recursos destinados aos TC do estado da Bahia – 2008 a 2018	153
Tabela 18 - Lista dos projetos apoiados entre de 2008 e 2016 no TC Chapada Diamantina	154
Tabela 19 - Lista dos projetos apoiados entre de 2008 e 2016 no TC Litoral Sul.....	155
Tabela 20 - Lista dos projetos apoiados entre de 2008 e 2016 no TC Sertão do São Francisco	155
Tabela 21 - PPA-P 2008-2011: Número de ações orçamentárias definidas para cada programa de governo referente à dimensão intelectual.....	158
Tabela 22 - PPA-P 2008-2011: Número de ações orçamentárias definidas para cada programa de governo referente à dimensão institucional.....	159
Tabela 23 - PPA-P 2008-2011: Número de ações orçamentárias definidas para cada programa de governo referente à dimensão cultural	160

Tabela 24 - PPA-P 2008-2011: Número de ações orçamentárias definidas para cada programa de governo referente à dimensão produtiva da agricultura familiar	160
Tabela 25 - PPA-P 2008-2011: Número de ações orçamentárias definidas para cada programa de governo referente à dimensão natural	161
Tabela 26 - PPA-P 2012-2015: quantidade de compromissos definidos para cada programa	163
Tabela 27 - Desempenho dos Programas do PPA-P 2016-2019	164
Tabela 28 - Quantidade de membros no CODETER por categoria dos representantes	165
Tabela 29 - Área, população e estabelecimentos da agricultura familiar na região Nordeste por Unidade da Federação (UF).....	179
Tabela 30 - Área, população e estabelecimentos da agricultura familiar nos TC do Nordeste por Unidade da Federação (UF)	179

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADT	Agentes de Desenvolvimento Territorial
CAP	Common Agricultural Policy (Política Agrícola Comum)
CAPPA	Comitê de Acompanhamento do Plano Plurianual
CAR	Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional
CAT	Coordenadores de Articulação Territorial
CBST	Cesta de Bens e Serviços Territoriais
CD	Chapada Diamantina (TI/TC da Bahia)
CEDETER	Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial
CEPAL	Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina e Caribe
CET	Coordenação Estadual de Territórios
CMDS	Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável
CODETER	Colegiado de Desenvolvimento Territorial
CONTAG	Confederação Nacional de Trabalhadores na Agricultura
CPT	Comissão Pastoral da Terra
DD	Diferença em Diferenças (método quantitativo de avaliação)
DFOC	Departamento de Formação de Órgãos Colegiados
ESALQ	Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations (Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura)
FECBAHIA	Federação dos Consórcios Públicos do estado da Bahia
FETRAF	Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar
FIDA	Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola
FIRJAN	Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
GT	Grupo de Trabalho
GTT	Grupo de Trabalho Territorial
HA	Hectare(s)
IA	Inteligência Artificial
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

IICA	Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
IFDM	Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LAG	Local Action Groups (Grupos de Ação Local)
LEADER	Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale (Ligação Entre Ações para o Desenvolvimento da Economia Rural)
LS	Litoral Sul (TI/TC da Bahia)
MAPA	Ministério da agricultura, pecuária e abastecimento
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
NE	Nordeste
NP-ANOVA	Non-parametric analysis of variances (análise de variância não-paramétrica)
NP-MANOVA	Non-parametric multivariate analysis of variances (análise de variância não-paramétrica multivariada)
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ONU	Organização das Nações Unidas
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PAT	Programa Água para Todos
PCA	Principal Component Analysis (Análise de Componentes Principais)
PIB	Produto Interno Bruto
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POA	Perspectiva Orientada ao Ator
PPA	Plano Plurianual
PPA-P	Plano Plurianual Participativo
PROINF	Programa de Financiamento da Infraestrutura dos Territórios Rurais
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONAT	Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais

PT	Partido dos Trabalhadores
PTC	Programa Territórios da Cidadania
PTDS	Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável
RM	Região Metropolitana
SDT	Secretaria de Desenvolvimento Territorial
SEI	Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia
SEPLAN	Secretaria do Planejamento do estado da Bahia
SSF	Sertão do São Francisco (TI/TC da Bahia)
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
TC	Território(s) da Cidadania
TC-BA	Territórios da Cidadania do estado da Bahia
TC-BR	Territórios da Cidadania do restante do Brasil
TI	Território(s) de Identidade
TR	Território(s) Rural(is)
UE	União Europeia
UF	Unidade da Federação
VAB	Valor Agregado Bruto

1 APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

A ideia que originou este estudo brotou de questionamentos emergidos durante a minha pesquisa de mestrado em Economia Agrícola, conduzida na Universidade de Hohenheim, em Stuttgart, na Alemanha, sobre o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).

O trabalho em questão avaliou a alocação dos investimentos do PRONAF, identificando os principais fatores que influenciaram o montante de recursos destinados aos estabelecimentos agropecuários familiares. Como resultado, a pesquisa demonstrou que houve uma desigual alocação dos recursos do PRONAF, sendo favorecidos aqueles agricultores com melhor estrutura financeira e de produção. Com efeito, foi alertado que o programa não contribuiu para a redução das desigualdades dentro da categoria da agricultura familiar (ZELLER; SCHIESARI, 2020).

Durante as entrevistas de campo da referida pesquisa de mestrado, ouviu-se, também, o descontentamento em relação ao PRONAF por parte dos agricultores familiares, em especial dos que vivem em situação de vulnerabilidade. Para estes, o programa de fortalecimento se tornou apenas em mais uma linha de crédito, deixando de atender questões fundamentais da agricultura familiar, como por exemplo a infraestrutura.

Deste modo, a pesquisa concluiu que, para os agricultores alcançarem maiores volumes de crédito e, assim, conseguirem prosperar, seria necessário investir em outras ações, como promover a infraestrutura local e dos estabelecimentos - de forma a reduzir seus riscos (como estrada, irrigação, etc.) -, avançar na qualificação e no nível organizacional dos agricultores, melhorar o acesso ao mercado e à agroindústria e garantir acesso a serviços públicos, como assistência técnica e extensão rural (ZELLER; SCHIESARI, 2020).

Após a defesa do mestrado e diante das inquietações de como endereçar todas estas questões, retomei os estudos na pós-graduação, mas ainda como aluna especial, a fim de desenhar um projeto de pesquisa. Nas disciplinas cursadas, obtive contato de forma mais profunda com a abordagem territorial de desenvolvimento. A partir daí, surgiu a ideia de debruçar sobre as políticas públicas que utilizam este enfoque no meio rural brasileiro. Adicionalmente, evidenciou-se a ausência de estudos de avaliação destas políticas, sobretudo, quantitativos, identificando, portanto, uma oportunidade de contribuição para a literatura científica sobre o tema.

O Programa de Pós-graduação selecionado para desenvolver o trabalho foi o de Interunidades em Ecologia Aplicada (PPGI-EA) da Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz” (ESALQ) e Centro de Energia Nuclear na Agricultura (CENA), da Universidade de São Paulo (USP). O programa possui vocação interdisciplinar, o que instigou o uso de uma abordagem multidimensional e multidisciplinar para realizar a avaliação da política pública.

Assim, sem a pretensão de esgotar o assunto, espera-se que a concepção da ideia, apesar de complexa, tenha sido concretizada, proporcionando uma avaliação abrangente da abordagem territorial de desenvolvimento. Almeja-se também que os resultados desta pesquisa possam colaborar para a retomada do enfoque territorial de desenvolvimento no Brasil, promovendo um desenvolvimento mais equilibrado, endógeno e inclusivo.

Por fim, é importante mencionar que partes desta pesquisa foram publicadas, em conjunto com os orientadores, durante o doutorado em periódicos científicos e congressos acadêmicos. Estas publicações são indicadas em nota de rodapé e na lista de referências bibliográficas da tese.

1.1 INTRODUÇÃO

A abordagem territorial para o desenvolvimento rural já vem sendo destacada como uma agenda prioritária desde o final da década de 1990. No Brasil, este enfoque se materializou por meio da difusão de ações participativas, endógenas, intersetoriais e intermunicipais (ANTUNES JUNIOR; BORSATTO; SOUZA-ESQUERDO, 2021). Primeiramente, foi elaborado o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT) e, posteriormente, o Programa Territórios da Cidadania (PTC), o qual se tornou a estratégia territorial mais simbólica do país.

Esta orientação foi fortemente fomentada pelo Programa Ligações entre Ações do Desenvolvimento da Economia Rural (LEADER), implementado em 1991 na União Europeia (UE). Esta abordagem visava superar o fracasso das políticas tradicionais top-down por meio da introdução dos Grupos de Ação Local (LAG) e da adoção da abordagem multisetorial nos territórios rurais mais desfavorecidos (UNIÃO EUROPEIA, 2021).

A partir desse programa europeu, organizações internacionais, como a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), Instituto Interamericano de Cooperação Agrícola (IICA), Comissão Econômica para América Latina (CEPAL), Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Banco

Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Banco Mundial, começaram a incentivar o uso deste enfoque como tática de redução da pobreza no campo (FAVARETO, 2010a).

No Brasil, o enfoque territorial, também, ganhou força pelos estudos de importantes autores (VEIGA, 2001; SCHNEIDER, 2004; FAVARETO, 2006; BEDUSCHI FILHO; ABRAMOVAY, 2009) que afirmavam a pertinência de se aplicar uma abordagem intersetorial no campo, adaptada à realidade brasileira, com vocação de superar a barreira do rural estritamente agrícola e de envolver dimensões sociais e culturais nas ações públicas.

Tal perspectiva se associava à reconquista recente da democracia no país, oferecendo formas de promover um desenvolvimento mais equilibrado e inclusivo, uma vez que os projetos desenvolvimentistas das décadas anteriores foram desastrosos no que tange aos impactos sociais e ambientais. O projeto modernizante dos anos de 1960 e 1970, sob o comando da ditadura militar e baseado nos preceitos da Revolução Verde, o qual visava à industrialização da agricultura, disseminou o uso intensivo de pacotes tecnológicos estrangeiros, privilegiando as grandes monoculturas exportadoras (MOREIRA; CARMO, 2004). O modelo favoreceu, sobretudo, os latifundiários de soja, cana, milho, café e algodão, deixando de fora a maior parte dos agricultores (OLIVEIRA, 2016). Essa expansão do capitalismo, portanto, ampliou as desigualdades no meio rural (OLIVEIRA, 2013; SCHWARZ, 1998).

Apenas com a redemocratização que pautas de fortalecimento da agricultura familiar independente ganharam força. A democracia impulsionou igualmente as lutas dos movimentos sociais do campo, a partir notadamente da consolidação do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), criado em 1984 (DE SOUZA; HESPANHOL, 2016). Neste processo, é importante salientar também a relevância das organizações sindicais do campo, que desempenharam papel fundamental para a construção da categoria agricultura familiar. Picolotto (2014) destaca o papel da CONTAG e FETRAF na mobilização dos trabalhadores rurais, “reabilitando-os social e politicamente como personagens do mundo contemporâneo e participantes ativos do desenvolvimento” (PICOLOTTO, 2014, p. 81).

Na década de 1990, a agricultura familiar é incluída no repertório de políticas públicas, ocorrendo uma grande inovação no rural brasileiro (FAVARETO, 2010b). O principal marco foi o PRONAF, implementado em 1996, com o objetivo de aumentar a capacidade produtiva, além de gerar emprego e renda. Na década seguinte, esta categoria social é institucionalizada por meio da Lei nº 11.326 de 24/07/2006, a qual estabeleceu as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais (BRASIL, 2006).

Porém, com a maior integração entre áreas urbanas e rurais, além de diversificação das fontes de emprego e renda no meio rural (GRAZIANO DA SILVA, 2002), foi considerado como necessária uma mudança mais drástica na direção das políticas públicas. Era, então, essencial incluir políticas rurais não-agrícolas ao sistema de governança, de modo que a população do campo pudesse alcançar a cidadania sem precisar migrar para as cidades (FERREIRA, 2002). A dinamização das economias interioranas também foi considerada como fundamental, assim como compreender as necessidades específicas das comunidades em seus territórios, estabelecendo, assim, políticas culturalmente apropriadas e legitimadas pela população envolvida (FAVARETO, 2010b; RIMISP, 2015).

Foi com base nessas ideias que o enfoque territorial se materializou no Brasil. Tomando o PTC como exemplo, cujo objetivo principal era combater a desigualdade e pobreza no campo (BRASIL, 2008a), o alcance de tal meta ocorreria por meio da atuação em conjunto de mais de 20 ministérios, integrando as diferentes políticas públicas. Já a inclusão social na estratégia de desenvolvimento do território ocorreu por meio da constituição do Colegiado de Desenvolvimento Territorial (CODETER), formado por membros da sociedade civil local e do poder público.

Entretanto, após 4 anos de execução, o PTC começou a sofrer uma forte desmobilização e, a partir de 2014, grandes reduções de investimentos já puderam ser notadas (DIAS, 2017; FAVARETO; LOTTA, 2017; ZIMMERMANN et al., 2014). Em 2016, com a dissolução do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e, por conseguinte, da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), o programa foi formalmente extinto.

Porém, mesmo com a interrupção da política nacional, alguns estados brasileiros permaneceram com a gestão territorial. O caso da Bahia é o mais emblemático, pois, paralelamente à aplicação do programa federal, o estado estabeleceu a sua própria Política Estadual de Desenvolvimento Territorial, a qual foi institucionalizada pelo Decreto nº 12.354 de 25 de agosto de 2010 e, posteriormente, pela Lei nº 13.214 em 29 de dezembro de 2014. Com isso, para Favareto et al. (2020), a experiência baiana foi a que mais avançou na adoção do enfoque territorial no Brasil, principalmente por envolver todo o estado (e não apenas uma parte dos municípios) e pela inovação institucional de articular o recorte territorial com o Plano Plurianual (PPA) do estado.

Segundo o seu decreto de oficialização, a política territorial da Bahia representa uma estratégia de desenvolvimento que visa integrar distintas políticas públicas, ampliar os mecanismos de participação social na gestão pública e valorizar as diversidades social, cultural,

econômica e geográfica das populações. O funcionamento desta política ocorre por meio dos Territórios de Identidade (TI), que são formados por agrupamentos de municípios com características econômicas, sociais, culturais e geográficas semelhantes. Hoje são 27 TI, contemplando todos os 417 municípios do estado. Vale destacar que nove TI são também Territórios da Cidadania (TC), ou seja, os recortes federal e estadual seguiram a mesma definição espacial. Estes Territórios são: Baixo Sul, Chapada Diamantina, Sisal, Irecê, Itaparica, Litoral Sul, Semiárido Nordeste II, Sertão do São Francisco e Velho Chico.

Para Berdegú e Favareto (2019), o enfoque territorial continua sendo a melhor estratégia de desenvolvimento para as áreas rurais, pois, conforme complementa Favareto (2019), é a orientação mais capaz de atender todas as complexidades para se alcançar o desenvolvimento sustentável. Andrade, Strauch e Ferreira (2016) também ressaltam que o debate do desenvolvimento territorial tem se tornado cada vez mais prioritário e, por esta razão, estudos para avaliar essas iniciativas são essenciais, tanto para investigar a sua viabilidade, como para redirecionar os objetivos e/ou reformular propostas.

Entretanto, a carência de estudos de impacto sobre a política territorial limita o debate brasileiro sobre os benefícios alcançados com as políticas que utilizam este enfoque. Questão ratificada por Favareto et al. (2020), que reconhecem a ocorrência de mudanças em indicadores socioeconômicos nos Territórios desde a adoção da abordagem territorial, mas expressam a dificuldade de se avaliar quanto dessas transformações são provenientes exclusivamente da política pública.

Além deste problema, a paralisação da política nacional de desenvolvimento territorial tornou a situação do país preocupante no que tange a sua estratégia de combater a desigualdade e pobreza no campo. Ainda mais no cenário em que o Brasil se encontra, com 49% da população rural vivendo abaixo da linha da pobreza nacional (IBGE, 2020); quadro agravado com a pandemia da COVID-19. Segundo a Cepal, a pandemia provocou um aumento da pobreza em 5% na América Latina, com maior incidência nas áreas rurais (FAVARETO; CAVALCANTE FILHO, 2020). Devido a esta degradação, a FAO prevê um retrocesso na situação da fome, com retorno de indicadores de insegurança alimentar de 20 anos atrás, sendo mais grave em países em desenvolvimento e nas áreas rurais (ZAGO, 2021).

Para o Brasil, tal quadro significou a volta do país ao mapa da fome. Os dados para o ano de 2022 indicaram que 58,7% dos lares brasileiros - o que corresponde a aproximadamente 125 milhões de pessoas - conviveram com algum grau de insegurança alimentar, dos quais 15,5% (33 milhões de pessoas) vivenciaram insegurança alimentar grave (REDE PENSSAN,

2022). Essa situação é ainda mais preocupante na zona rural, onde o índice geral de insegurança alimentar chegou a quase 64%, dos quais 18,6% estavam em insegurança alimentar grave (REDE PENSSAN, 2022).

A declaração pela Organização das Nações Unidas (ONU), para o período 2019-2028, como a Década das Nações Unidas para a Agricultura Familiar, também demonstra a relevância da inclusão social no meio rural, principalmente para superar os grandes desafios mundiais (ONU, 2018). Segundo Berdegué e Favareto (2019), o mundo rural é cenário prioritário para o atingimento de 132 das 169 metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), com ênfase para aquelas relacionadas à erradicação da pobreza, produção de alimentos saudáveis, conservação do meio ambiente e combate às mudanças climáticas.

Assim, tomando em conta este cenário, esta pesquisa propõe introduzir novas formas de avaliar a principal política pública com enfoque territorial em andamento no país, a Política Estadual de Desenvolvimento Territorial do Estado da Bahia. Destarte, o objetivo geral do estudo é iniciar uma avaliação interdisciplinar e multidimensional do enfoque territorial público baiano como instrumento de inclusão social no campo. Os objetivos específicos são:

- A. Identificar os principais argumentos, justificações e comprovações que incentivaram a implementação e permanência da política pública territorial no estado da Bahia;
- B. Analisar quantitativamente os possíveis efeitos da política pública territorial da Bahia para a agricultura familiar dos Territórios da Cidadania do estado;
- C. Elaborar um protótipo de índice de avaliação da efetividade da política territorial para a agricultura familiar;
- D. Verificar, pela perspectiva dos atores do território, como o arranjo institucional da política territorial do estado da Bahia influenciou a trajetória de desenvolvimento dos Territórios da Cidadania do estado;
- E. Investigar a implementação prática da política territorial do estado da Bahia pela sua materialização em documentos oficiais públicos.

O estudo possui duas hipóteses. A primeira assume que a agricultura familiar dos TC da Bahia conseguiu alcançar um progresso superior nos indicadores avaliados referentes ao seu desenvolvimento em comparação com os demais TC do Brasil, uma vez que a Bahia apresenta a política territorial mais longa e robusta do país (FAVARETO; LOTTA, 2017; FAVARETO et al., 2020). A segunda hipótese considera que a política pública territorial do estado da Bahia favoreceu o desenvolvimento multidimensional da agricultura familiar. Efetivamente, esta abordagem visa promover o desenvolvimento do território em suas diversas dimensões: social, cultural, institucional, produtiva, intelectual e ambiental (DALLABRIDA, 2020).

Deste modo, nossa questão de pesquisa consiste em saber: quais são os aprendizados que a experiência da política pública territorial de desenvolvimento da Bahia pode oferecer para a elaboração de futuras políticas públicas desta natureza? Como resultado, espera-se ter uma melhor compreensão sobre os benefícios e desafios da política territorial baiana, contribuindo, tanto para o seu aperfeiçoamento, como para o avanço dessa perspectiva no Brasil. Ressalta-se, contudo, que, por se tratar de uma avaliação inicial, não se pretende esgotar aqui a discussão, mas, sim, contribuir para o debate, abrindo portas para futuros estudos.

A tese está estruturada em cinco capítulos. Como continuidade desta introdução, apresenta-se, a seguir, a metodologia da pesquisa, a caracterização do local de estudo e as limitações do trabalho. No capítulo dois, a partir de uma revisão da literatura, são apresentados os pontos basilares para o estabelecimento do conceito do desenvolvimento territorial, assim como sua aplicação na União Europeia (UE), Brasil e, de forma mais aprofundada, no estado da Bahia. O terceiro capítulo exhibe os resultados da pesquisa, sendo dividido em cinco subcapítulos, os quais demonstram a apuração da política territorial baiana pelas diferentes perspectivas estudadas. O capítulo quatro discute todos os resultados de forma conjunta, proporcionando a interdisciplinaridade na compreensão sobre os aprendizados da política baiana. Por último, o capítulo cinco exhibe as conclusões substanciais da pesquisa e aponta as possibilidades de aprofundamento para a análise da política territorial.

1.2 METODOLOGIA

A metodologia utilizada neste estudo visa proporcionar uma investigação multidimensional e interdisciplinar da política pública territorial do estado da Bahia. Assim, buscou-se, trabalhar as diferentes áreas das ciências sociais, exatas e humanas, de forma a favorecer uma avaliação mais completa e robusta do programa em foco.

Avaliação de políticas públicas não é algo novo na literatura. Evidências de sua realização ocorrem desde o início dos anos de 1950 nos Estados Unidos e dos anos 1970 na União Europeia (TREVISAN; VAN BELLEN, 2008). No Brasil, esse tipo de análise experimentou sua proliferação a partir de 1980, com maior propagação na década seguinte, devido à transição democrática e à difusão da ideia de reforma do Estado (MELO, 1999).

No processo clássico de produção da política pública, a etapa de avaliação compõe a quinta e última fase do ciclo, o qual se inicia com a definição da agenda, seguido pela formulação da proposta, tomada de decisão e implementação da política (LASSWELL, 1956). A forma e os critérios de avaliação dependem do que se deseja investigar. Em nosso caso, como

o objetivo foi identificar os efeitos da política pública territorial baiana para a agricultura familiar, a avaliação da efetividade se tornou a mais adequada. De todo modo, Costa e Castanhar (2003) listam outros possíveis critérios de avaliação que costumam ser utilizados nos estudos de políticas públicas, como a eficiência, eficácia, sustentabilidade, análise custo-benefício, satisfação do usuário e equidade.

A abordagem utilizada para avaliar a efetividade da política pública seguiu as sugestões de Vedung (2017), o qual propõe cinco modelos de avaliação: avaliação orientada a objetivos atingidos, avaliação orientada a resultados, avaliação orientada a clientes, avaliação orientada a *stakeholders* (partes interessadas) e avaliação global.

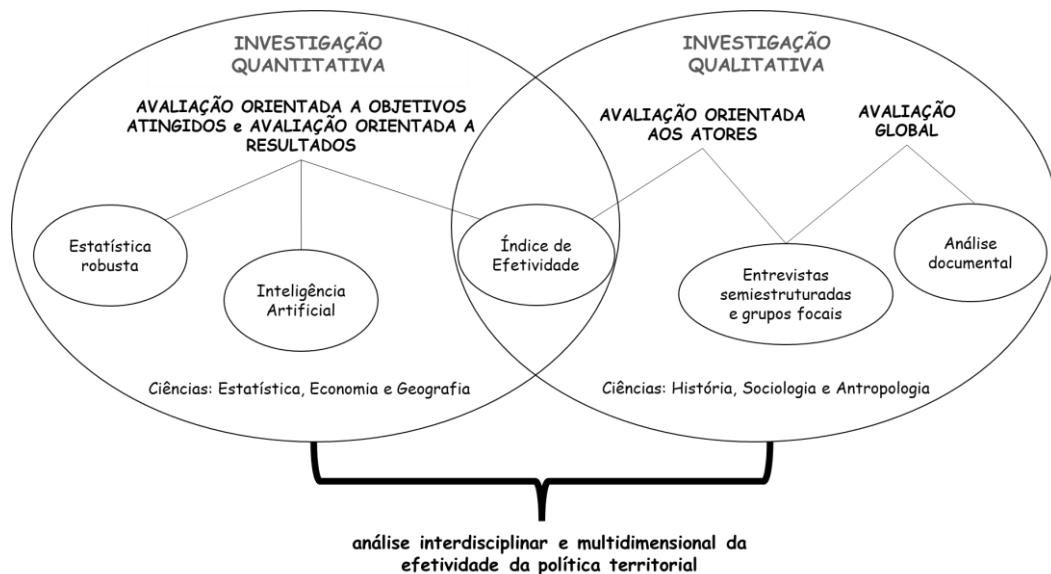
A avaliação orientada a objetivos atingidos visa verificar se os objetivos estabelecidos na política pública foram alcançados. A avaliação orientada a resultados examina os efeitos da intervenção da política pública, identificando os impactos após a sua aplicação. A avaliação orientada a clientes parte da perspectiva dos beneficiários da política pública, investigando se suas expectativas, necessidades e desejos foram atendidos. Enquanto a avaliação orientada às partes interessadas considera as preocupações e interesses de todos aqueles envolvidos e afetados no processo da política pública (direta ou indiretamente). Por fim, a avaliação global considera o desenho e a forma de implementação da política pública, observando se o processo planejado foi efetivamente executado na prática.

Por considerar apenas as mudanças ocorridas provenientes, exclusivamente, da política pública, Vedung (2017) sugere métodos quantitativos para avaliar os objetivos e resultados atingidos, sobretudo, aqueles que trabalham com a abordagem comparativa *ex post* (ou somativa), ou seja, avaliações realizadas posteriores à implementação da política pública, com base em um referencial de comparação (ALA-HARJA; HELGASON, 2000). Já para a condução dos outros três modelos, as abordagens qualitativas predominam, utilizando a comunicação direta com os atores envolvidos e análise de documentos (VEDUNG, 2017).

Assim, este estudo aplicou uma combinação de métodos quantitativos e qualitativos (TASHAKKORI; TEDDLIE, 1998), como forma de captar a efetividade da política pública territorial baiana. Primeiramente, aplicou-se os métodos de avaliação quantitativa, a fim de identificar o impacto da Política Estadual de Desenvolvimento Territorial do estado da Bahia, assim como o atingimento de seus objetivos. Em seguida, a partir de uma abordagem qualitativa, examinou-se os efeitos e funcionamento da política pública, mas, neste momento, pela perspectiva dos atores dos territórios e por meio da análise de documentos oficiais públicos. Buscou-se, portanto, avaliar o atendimento das necessidades e expectativas dos atores

envolvidos, tal como o processo de implementação da política pública na prática. Nesta última etapa, foram realizadas adaptações para fins de melhor adequação da terminologia a este estudo inscrito no quadro das ciências humanas e sociais, considerando a realidade da política territorial. Assim, optou-se por não utilizar os termos clientes e *stakeholders* da política, mas sim, a terminologia “atores”, correspondendo a uma única perspectiva de “avaliação orientada aos atores”. A Figura 1 ilustra essa estrutura metodológica elaborada para o estudo.

Figura 1 - Estrutura metodológica da pesquisa



Fonte: Elaborada pela autora.

A seguir, apresentamos de forma geral os referenciais teóricos, materiais e métodos seguidos e aplicados em cada tipo de abordagem. O detalhamento da construção e condução de cada modelo, contudo, será apresentado separadamente no capítulo 3, junto com o seu resultado. Optou-se por essa disposição para facilitar a compreensão do leitor, uma vez que diversos métodos foram aplicados.

1.2.1 Referenciais teóricos, materiais e métodos da investigação quantitativa

O modelo mais utilizado na literatura internacional para avaliar o efeito causal da intervenção de uma política é o Diferença em Diferenças (DD) (*Differences in Differences*) (CALLAWAY; SANT'ANNA, 2019). Assim, seguiu-se as diretrizes deste modelo para conduzir esta análise introdutória de impacto da política territorial. Contudo, conforme será demonstrado no subcapítulo “Limitações da pesquisa”, estudos mais detalhados e aprofundados precisam ser realizados para garantir o atendimento de todos os pressupostos do modelo DD.

O método DD é uma abordagem *ex post* que “compara as mudanças nos resultados ao longo do tempo entre uma população que está inscrita em um programa (o grupo de tratamento) e uma população que não está (o grupo de comparação)” (GERTLER et al., 2011, p. 144). Trata-se de conferir as mudanças de uma variável de interesse entre o grupo tratamento e o grupo controle (ou grupo de comparação) após um período de intervenção da política. Esquemáticamente, podemos observar, no Quadro 1 abaixo, o raciocínio do método, segundo o qual, o impacto da política é medido pela diferença entre os períodos e entre os grupos (a ordem dos cálculos das diferenças não interfere no resultado).

Quadro 1 - Cálculo do método Diferença em Diferenças

	Depois	Antes	Diferença
Grupo tratamento	A	B	A-B
Grupo controle	C	D	C-D
Diferença	A-C	B-D	DD = (A-B) - (C-D)

Fonte: Adaptado de Gertler et al. (2011, p. 147).

Como mencionado acima, o grupo controle é aquele que não sofreu intervenção da política pesquisada e o tratamento representa aquele que teve interferência da política. Estes grupos precisam ter algum grau de semelhança, ou seja, possuir características relativamente similares, de modo que seja possível captar fidedignamente o resultado da intervenção. Desta forma, a melhor opção para o nosso propósito foi comparar os Territórios já existentes, ou seja, os TC baianos (TC-BA) com os TC do restante do Brasil (TC-BR), visto que todos são Territórios da Cidadania e, portanto, possuem determinadas características análogas. É importante realçar, que a intenção aqui não é comparar as duas políticas públicas (PTC e TI), mas sim, utilizar os TC (agrupamentos de municípios formados para aplicação das ações públicas) como base de comparação.

Os estudos de Andrade, Strauch e Ferreira (2016) e Cerqueira e Neder (2016) contribuíram para ratificar esta escolha, mostrando que os municípios selecionados para participar do PTC responderam majoritariamente aos mesmos critérios de elegibilidade, considerando questões econômicas, sociais e demográficas. Todos estes territórios possuem uma população média de até 50 mil habitantes, densidade demográfica média menor que 80 habitantes/km², baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), baixo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), grande concentração da população beneficiária do programa Bolsa Família e grande concentração da agricultura familiar. Delgado e Grisa

(2013) complementam que os TC abarcam 67% dos municípios classificados como de baixa renda, 65% da população rural que vive em pobreza extrema e 44% das famílias que acessam o Bolsa Família, indicando a alta vulnerabilidade destes municípios.

Assim, oito TC da Bahia (compostos por 148 municípios) são o nosso grupo tratamento, ou seja, aqueles que participam da política pública baiana, enquanto o restante dos TC do Brasil (1700 municípios) compõe o grupo controle, municípios que não sofreram a intervenção da política do estado nordestino focalizado. O TC baiano de Itaparica não foi considerado neste estudo, pois possui em sua composição municípios do estado de Pernambuco, tendo, assim, a sua gestão compartilhada com outra Unidade da Federação. Desta forma, nossa base de dados é composta por 1848 observações, as quais representam todos os municípios que compõem os TC da Bahia e do Brasil. Aqui convém ressaltar, que esta avaliação se enquadra em um estudo de quase-experimento, uma vez que os grupos de controle e tratamento já foram definidos previamente, não havendo uma alocação aleatória dos indivíduos/observações (municípios) em cada grupo.

Vale salientar também que a política estadual da Bahia denomina seu agrupamento de municípios como Territórios de Identidade. Entretanto, como observado acima, nove Territórios deste universo são também TC. Assim, com o objetivo de melhor desenvolver a comparação entre Brasil e Bahia, usou-se, majoritariamente, ao longo desta tese, o nome Territórios da Cidadania e a sigla TC, ao invés de Territórios de Identidade e TI. Todavia, estes territórios, no planejamento baiano, são designados de TI.

O próximo passo foi definir o público-alvo desta investigação, aqueles atores impactados pela política pública. Esta escolha recaiu na agricultura familiar, uma vez que as políticas públicas territoriais foram voltadas prioritariamente para o meio rural e, consequentemente, para seu público majoritário. Ademais, o principal objetivo da política pública baiana é reduzir as desigualdades por meio da inclusão socioprodutiva, especialmente desses agricultores e agricultoras.

Na etapa seguinte, selecionou-se os períodos de análise. Conforme apontado anteriormente, para a condução do método DD, é necessário ter ao menos dois períodos de tempo distintos, antes e após a aplicação da política pública. Com efeito, os dados do Censos Agropecuários de 2006 e 2017, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), mostraram-se adequados, uma vez que são referenciados nos anos de 2006 (antes da implementação da política pública territorial) e 2017 (após a implementação).

Para a seleção das variáveis foi necessário revisitar o conceito de território, de modo a conceber a melhor forma de examiná-los. O ponto de partida desta reflexão foi a proposta do materialismo histórico e dialético, sugerido pelo movimento brasileiro de geografia humana, integrando conceitos de paisagem, região, espaço e território, e tendo como principais precursores Manuel Correia de Andrade e Milton Santos.

Desta forma, compreendendo o território como resultado da relação histórica entre sociedade-natureza, identificou-se o cunho multidimensional do processo de desenvolvimento. Ou seja, trata-se de extrapolar a visão economicista do desenvolvimento e considerar as diferentes dimensões do patrimônio territorial, dando relevância, também, às esferas social, cultural, institucional, humana-intelectual e ambiental (DALLABRIDA, 2020).

A eleição das variáveis seguiu a sugestão de Dallabrida (2020), mas com algumas restrições, devido à indisponibilidade de informações nos dados censitários. Não foi possível, por exemplo, considerar as dimensões social e cultural, por serem concebidas, principalmente, por valores e atributos específicos de cada território e/ou comunidade, além de, muitas vezes, serem informações imateriais, não compondo os dados quantitativos do Censo. Adicionalmente, como os dados se referem aos municípios e, ao todo, foram selecionados 1848, tornou-se inviável construir novas variáveis a partir de fontes primárias. Dessa forma, as análises das esferas cultural e social, assim como de outros atributos das dimensões institucional e intelectual, foram incluídas na abordagem qualitativa.

O Quadro 2 exhibe as variáveis utilizadas no estudo quantitativo, divididas nas quatro dimensões consideradas para esta etapa de investigação: produtiva, institucional, intelectual e natural. A intenção foi coletar o maior número possível de informações relevantes para cada dimensão, de modo a identificar os diversos efeitos da política territorial.

Os dados são exclusivos da agricultura familiar e foram coletados no Sistema de Recuperação Automática (SIDRA) do IBGE. Mas como as informações de livre acesso dos Censos estão disponíveis a nível municipal, as variáveis foram ajustadas de modo que pudessem ser comparáveis entre si, ou seja, todas foram transformadas para o valor médio ou percentual de estabelecimento da agricultura familiar por município.

Quadro 2 - Variáveis selecionadas para compor a base de dados

Dimensão	Variável	Descrição
PRODU TIVA	Receita	% de estabelecimentos que obtiveram receitas com a produção do estabelecimento (agrícola e não-agrícola)
	Despesa	% de estabelecimentos que realizaram despesas (arrendamento de terras, contratação de serviços, salários pagos, adubos e corretivos sementes e mudas, compra de animais, agrotóxicos, medicamentos para animais, sal, ração e outros suplementos, transporte da produção energia elétrica, compra de máquinas e veículos, combustíveis e lubrificantes, novas culturas permanentes e silvicultura, formação de pastagens, outras despesas).
	Produção	Valor médio da produção total dos estabelecimentos (Mil R\$)
	Lav. Temporária	% de estabelecimentos com produção de lavouras temporária
	Horticultura	% de estabelecimentos com produção de horticultura
	Lav. Permanente	% de estabelecimentos com produção de lavouras permanentes
	Pecuária	% de estabelecimentos com produção de pecuária
	Agroindústria	Valor médio da produção da agroindústria dos estabelecimentos (Mil R\$)
	Trator	% dos estabelecimentos com tratores
	Veículo	% de estabelecimentos com veículos (caminhões, utilitários, automóveis, motos e aviões). Para 2006 considerou-se o número de estabelecimentos que utilizaram meios de transporte (exceto reboques, embarcações e veículos de tração animal, pois não foram considerados no Censo 2017).
	Irrigação	% de estabelecimentos com uso de irrigação
	Emprego	Número médio de pessoas ocupadas nos estabelecimentos
INSTIT UCION AL	Programa Social	% de estabelecimentos que participou de programas sociais do Governo (federal, estadual ou municipal)
	Financiamento	% de estabelecimentos que obtiveram financiamento
	Energia	% dos estabelecimentos com energia elétrica
	Água	% de estabelecimentos com recursos hídricos
	Cisterna/poço	% de estabelecimentos com poços e/ou cisternas
	Assistência Técnica	% de estabelecimentos que recebem orientação técnica
INTELE CTUAL	Alfabetizado	% dos estabelecimentos em que a pessoa que dirige o estabelecimento sabe ler e escrever
	Ensino fundamental	% dos estabelecimentos em que a pessoa que dirige o estabelecimento possui ensino fundamental
	Ensino médio	% dos estabelecimentos em que a pessoa que dirige o estabelecimento possui ensino médio
	Ensino superior	% dos estabelecimentos em que a pessoa que dirige o estabelecimento possui ensino superior
NATUR AL	Área Reserva Legal	% da área dos estabelecimentos destinadas à preservação permanente ou reserva legal (Hectares)
	Área Floresta	% da área dos estabelecimentos destinada a matas e/ou florestas naturais (Hectares)
	Área SAF	% da área dos estabelecimentos destinada para o uso de Sistemas Agroflorestais (Hectares)
	Agrotóxicos	% de estabelecimentos que não usa agrotóxico
	Orgânico	% de estabelecimentos que declarou ser orgânico
	Adubação Orgânica	% de estabelecimentos que utilizou adubação orgânica (para o ano de 2006 foi considerado “adubação verde”)

Fonte: Elaborado pela autora.

As variáveis da dimensão produtiva se referem aos assuntos econômicos e produtivos do estabelecimento familiar. Assim, optou-se por um conjunto de variáveis que pudesse expressar os efeitos na renda, produção e patrimônio familiar. No entanto, priorizou-se variáveis que consideram, sobretudo, o percentual de estabelecimento da agricultura familiar, ao invés de valor monetário médio (R\$) por estabelecimento, pois, dessa forma, obteve-se um instrumento de análise mais neutro, reduzindo as possíveis falhas em decorrência da concentração de renda e produção (como ocorre no PIB per capita, por exemplo). Essa opção favorece, também, a redução das distorções referentes às diferenças dos preços entre as regiões do Brasil, que impactam diretamente no valor final da produção (R\$) e, conseqüentemente, na renda. Ou seja, o importante aqui não foi identificar o valor monetário médio; mas, sim, a quantidade de famílias que tiveram acesso a determinada variável.

O patrimônio econômico familiar pode ser representado pelo conjunto de bens e ativos pertencentes à família. Assim, para identificar se a política territorial causou impacto nesta questão, optou-se pelas variáveis veículo e trator, uma vez que outras informações desta natureza não estão disponíveis no Censo Agropecuário. As variáveis Receita e Produção estão diretamente associadas à capacidade de geração de renda do estabelecimento com a produção agropecuária. Já a variável despesa indica se a família conseguiu investir, sobretudo, em sua produção ou nos meios de produção. As informações sobre os tipos de lavouras e pecuária foram selecionadas, principalmente, para verificar se a política territorial tem apoiado as atividades típicas da agricultura familiar (como produção de hortaliças, frutas, legumes e animais de pequeno porte), assim como a diversidade entre elas, favorecendo uma produção biodiversa de alimentos saudáveis para venda no mercado nacional. Para isso, sabe-se que a irrigação é primordial, principalmente na produção da horticultura e, sobretudo, no período seco do ano (SILVA; SILVA, 2005). Por fim, a variável emprego ilustra tanto se a política territorial tem fomentado a geração de emprego, como a permanência dos membros da família no campo.

A dimensão institucional está representada pelas variáveis relacionadas às políticas públicas de cidadania oferecidas à agricultura familiar. Como um dos objetivos do enfoque territorial é integrar e ampliar o acesso a políticas públicas, pretendeu-se verificar se a política territorial baiana tem fomentado o acesso a programas sociais, como Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada, PRONAF (variável crédito), Luz para Todos (variável energia), Água para Todos (variáveis água e cisternas/poço) e assistência técnica rural pública. Mas, conforme mencionado acima, a análise desta dimensão foi complementada com estudos qualitativos, a fim de identificar o arranjo institucional construído pelo governo do estado da Bahia.

A questão humana-intelectual baseou-se no nível educacional do dirigente do estabelecimento familiar. Com isso, pretendeu-se avaliar o percentual de agricultores que sabem ler e escrever, possuem ensino fundamental completo, ensino médio completo ou ensino superior. Assim, a combinação da evolução média dessas variáveis pode indicar o efeito (positivo ou negativo) da política territorial no nível educacional do agricultor familiar. Contudo, sabe-se da limitação destas variáveis para abordar toda a dimensão; mas são as únicas informações disponíveis desta natureza no Censo Agropecuário. De todo modo, na análise qualitativa, novas questões foram incorporadas.

Por fim, a dimensão natural foi concebida pelas formas de manejo agrícola e preservação da natureza. Selecionou-se variáveis relacionadas à forma de utilização do solo, como a destinação para a preservação ambiental por meio de reserva legal e floresta naturais, assim como práticas mais sustentáveis de produção, com o uso de Sistemas Agroflorestais (SAF), adubação orgânica, produção orgânica e não utilização de agrotóxicos.

Com esta base de dados, foi possível aplicar diferentes métodos estatísticos e de inteligência artificial (IA) para avaliar os efeitos da política pública territorial baiana. As técnicas utilizadas foram a comparação de médias e medianas por meio da estatística robusta de análise de variância não-paramétrica (NP-ANOVA) (testes de U-Mann Whitney e de Kruskal Wallis), análise de variância não-paramétrica multivariada (NP-MANOVA) e modelo econométrico Diferença em Diferenças. Adicionalmente, as técnicas da inteligência artificial de *machine learning* não supervisionada, como Gráfico de Análise de Componentes Principais (PCA – *Biplot*) e Gráfico das funções canônicas de análise discriminante quadrática (Gráfico Canônico), foram utilizadas para melhor ilustrar os resultados. Todos os procedimentos foram aplicados utilizando os programas *Statistical Analysis System* (SAS), R e Stata.

Posteriormente, com a intenção de unificar os efeitos da intervenção territorial baiana, um índice de avaliação da efetividade da política territorial foi construído. Conforme apontado por Siche et al. (2007), a utilização de um índice se torna interessante na avaliação de um fenômeno, uma vez que concebe uma informação mais apurada, agregando um conjunto de dados. O índice elaborado para esta investigação apoiou-se nas quatro dimensões do território e sua construção seguiu a metodologia de Conterato, Schneider e Waquil (2007), mas com a incorporação de algumas inovações, que serão detalhadas no capítulo 3.

Por fim, como uma alternativa de captar o impacto final/consequencial da política territorial baiana para o desenvolvimento dos TC, o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) foi mobilizado. Aqui convém fazer uma explicação sobre a diferença entre

os índices utilizados. Pode-se interpretar que o índice de efetividade visa captar os resultados-meio da intervenção territorial, ou seja, as mudanças ocorridas nas diversas variáveis condicionantes do desenvolvimento. Já a avaliação do IFDM, por sua vez, busca identificar o impacto final da política territorial, isto é, a ocorrência de uma real mudança social (VEDUNG, 2017).

O IFDM acompanha anualmente o desenvolvimento socioeconômico de todos os municípios brasileiros em três áreas de atuação: Emprego & Renda, Educação e Saúde. O índice foi criado em 2008 e é elaborado com base em estatísticas públicas oficiais, disponibilizadas pelos ministérios do Trabalho, Educação e Saúde (FIRJAN, 2018). Assim, pode-se dizer que o IFDM se equivale ao IDHM, mas como este último ainda não havia sido divulgado durante a elaboração desta pesquisa, devido ao atraso na realização do Censo Demográfico 2020, optou-se pela ferramenta da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN). Ademais, como não existe ainda um índice oficial para avaliar o desenvolvimento rural brasileiro, e nem uma forma padrão consolidada para sua elaboração (PINTO; CORONEL, 2016), optou-se por um parâmetro sólido existente. Os dados para todos os municípios que compõem os TC foram coletados no site do Sistema FIRJAN (FIRJAN, 2020) e são referentes aos anos de 2006 e 2015. Da mesma forma que nas avaliações anteriores, a dupla diferença do IFDM para os dois grupos de TC foi realizada e o mesmo teste estatístico de comparação de médias foi conduzido.

Assim, a partir da interpretação dos resultados desses diferentes métodos, foi possível realizar a análise da política territorial pelos modelos de efetividade de avaliação orientada a objetivos atingidos e avaliação orientada a resultados.

1.2.2 Referenciais teóricos, materiais e métodos da investigação qualitativa

A abordagem qualitativa visou analisar de forma mais aprofundada as relações e os processos de um determinado fenômeno, questões que não podem ser capturadas por uma avaliação quantitativa (MINAYO, 2001). Assim, nesta etapa de investigação, o objetivo foi compreender os motivos, aspirações, demandas, crenças, valores, atitudes e comportamentos que abordaram o fenômeno do desenvolvimento territorial na Bahia.

Primeiramente, buscou-se identificar os argumentos e justificações para a adoção da abordagem territorial na Bahia e no Brasil. Para tanto, embasou-se na ferramenta teórica *A Justificação*, proposta por Boltanski e Thévenot (1991; 2020). A intenção foi identificar as bases argumentativas e formas de comprovações em torno da adesão ao enfoque territorial nas

duas esferas, nacional e estadual, apontando os fatores diferenciais que, possivelmente, favoreceram a permanência desta abordagem na Bahia. Essa análise foi realizada a partir do método de análise de conteúdo (BARDIN, 2015), utilizando como materiais os discursos dos governos federal e estadual, retirados de documentos oficiais públicos. Os documentos examinados foram: discursos da primeira posse do presidente Luiz Inácio Lula da Silva e do governador Jaques Wagner, cartilha de divulgação do programa Territórios da Cidadania, Decreto e Lei de oficialização dos Territórios de Identidade e apresentação dos Planos Plurianuais Participativos (PPA-P) do estado da Bahia de 2008 a 2019.

Posteriormente, com o objetivo de capturar a lógica do mundo social (BOURDIEU, 2011), ocorreram estadias de submersão, de forma empírica, na particularidade da realidade dos TC baianos. A finalidade foi investigar a política pública territorial baiana pela perspectiva dos atores do território, procurando identificar a capacidade de agência e as estruturas sociais existentes neste processo do desenvolvimento territorial. A mobilização do referencial teórico da Perspectiva Orientada ao Ator (POA) foi muito útil para esta análise.

A POA foi desenvolvida inicialmente por Norman Long, sendo complementada posteriormente com as ideias de Jan Douwe Van der Ploeg. Esta perspectiva emergiu como uma alternativa às interpretações lineares e deterministas do desenvolvimento, baseando-se em fundamentos teóricos e metodológicos centrados no ator e nas estruturas sociais. Portanto, é uma abordagem construtivista, que busca compreender porque os atores oferecem respostas diferentes ao processo de desenvolvimento, mesmo estando em circunstâncias estruturalmente similares e condições relativamente homogêneas (LONG; PLOEG, 2011).

Para captar as percepções e agências dos atores dos TC da Bahia, entrevistas semiestruturadas e grupos focais foram realizados com seus gestores e agricultores familiares. O método de apreciação dos resultados adotado foi a análise de conteúdo (BARDIN, 2015) em conjunto com a avaliação de dados da agricultura familiar coletados *in loco*.

Ao todo, 87 pessoas foram consultadas, sendo 12 gestores de TC e 75 agricultores familiares. As entrevistas ocorreram entre os anos de 2021 a 2023 e todas foram gravadas e transcritas. Vale ressaltar que essa pesquisa foi aprovada pela Comissão de Ética em Pesquisa da ESALQ/USP e todos os participantes assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE).

Os gestores foram subdivididos, paritariamente, em dois grupos: representantes da sociedade civil, com a participação de seis coordenadores/as de CODETER¹; e agentes públicos, com três representantes da Secretaria de Planejamento da Bahia (SEPLAN), dois da Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR) e um da Federação dos Consórcios Públicos do estado da Bahia (FECBAHIA). A seleção destes entrevistados foi proposital, baseada na sua atuação e envolvimento na gestão territorial do estado.

As entrevistas com os membros de CODETER e agentes públicos ocorreram de forma individual e majoritariamente *online* (via plataforma *Google Meet*), com o apoio de um roteiro semiestruturado (MAY, 2004), permitindo, assim, uma estrutura fluida e flexível para coletar informações em profundidade e, também, para garantir que alguns pontos específicos fossem capturados (MASON, 2002). As principais questões abordadas com este público foram: o processo de construção da política pública; seu funcionamento na prática; os fatores-chave e diferenciais da política baiana; a visão geral sobre a importância e benefícios da gestão territorial; e as demandas e desafios ainda enfrentados pela política territorial no estado.

Já para a realização das entrevistas com os agricultores familiares, uma amostra foi definida (LEVIN, 1987), a qual se fundamentou no número de estabelecimentos da agricultura familiar de três TC selecionados previamente, a saber: Sertão do São Francisco (SSF); Chapada Diamantina (CD) e Litoral Sul (LS). A seleção destes TC baseou-se na possibilidade de se abranger diferentes contextos e paisagens do estado da Bahia, considerando, também, os resultados quantitativos e o interesse do coordenador do CODETER em participar da pesquisa.

O cálculo da amostra considerou uma população homogênea, visto que, na ótica da estatística e dos dados do censo, os territórios possuem características similares (ou seja, foram classificados como TC, além de serem do mesmo estado). Devido à limitação de recursos financeiros e humanos, o nível de confiança e margem de erro para determinação do tamanho da amostra foi de 90% e 10% respectivamente. A fórmula para o cálculo do tamanho da amostra foi a padrão utilizada em estudos amostrais, ilustrada abaixo:

$$n = \frac{[z^2 * p(1-p)] / e^2}{1 + [z^2 * p(1-p)] / e^2 * N} \quad (1)$$

, onde:

n = tamanho da amostra

N = tamanho da população;

z = escore z do nível de confiança;

e = margem de erro;

¹ Ressalta-se que todos os coordenadores dos oito TC foram convidados a participar da pesquisa, mas dois não retornaram o contato.

p = desvio padrão.

O tamanho da amostra (n) encontrado foi de 69 pessoas. Isto quer dizer que, para se alcançar um resultado com 90% de margem de confiança e 10% de margem de erro, é necessário consultar no mínimo 69 estabelecimentos familiares. Em nosso caso, conforme indicado na Tabela 1, 75 agricultores, considerando um representante por estabelecimento, foram entrevistados nos três TC da Bahia selecionados, seguindo a técnica de amostragem exploratória por conveniência, ou seja, com base no interesse e disponibilidade dos agricultores.

Tabela 1 - Amostra das entrevistas com agricultores familiares

N = tamanho da população dos três TC selecionados	78.239
z = escore z (considerando um nível de confiança de 90%)	1,65
e = margem de erro (10%)	0,10
p = desvio padrão (considera uma população homogênea)	0,2
n = tamanho mínimo da amostra	69
Territórios visitados	Amostra realizada (n)
Sertão do São Francisco	24
Chapada Diamantina	20
Litoral Sul	31
Total de entrevistados	75

Fonte: Tamanho da população (IBGE, 2019). Amostra (resultado da pesquisa). Organizado pela autora.

É importante mencionar que este tamanho de amostra é estatisticamente aceitável apenas para a população geral da pesquisa, ou seja, para a soma dos três Territórios. O estudo, portanto, não é capaz de representar a população específica de cada um dos TC visitados, não sendo possível fazer afirmações generalizantes para cada TC. Outra limitação foi a impossibilidade de se fazer a estratificação da amostra por idade e gênero, uma vez que os dados do Censo Agropecuário referentes a estas duas informações estão relacionadas à pessoa que dirige o estabelecimento, e não, para a população geral que compõe a agricultura familiar.

A última etapa da investigação qualitativa, fundamentou-se na análise documental. Este método visou verificar o funcionamento da política territorial da Bahia na prática, pretendendo estudar vários documentos para descobrir suas relações com as circunstâncias sociais e econômicas (RICHARDSON et al., 2012). A intenção, portanto, foi avaliar o processo de execução da política territorial, isto é, em que medida o planejamento do estado foi realizado efetivamente por unidade territorial, pelas diferentes dimensões do desenvolvimento e em qual grau as demandas dos atores dos Territórios foram incorporadas ao planejamento público. O escopo deste trabalho foram os mesmos três TC da etapa anterior, isto é: Chapada Diamantina; Litoral Sul; e Sertão do São Francisco.

Pode-se dizer que a execução prática da política territorial baiana se materializou, principalmente, por meio dos investimentos do PROINF, Plano Plurianual Participativo (PPA-P), Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável (PTDS) e CODETER. Assim, como forma de se enquadrar dentro da escala de tempo desta pesquisa, de 2006 a 2017, os materiais para avaliação selecionados foram: investimentos nos TC realizados por meio do PROINF durante o período de 2008-2016; PPA-P 2008-2011; PPA-P 2012-2015; PTDS 2008, no caso do Sertão do São Francisco; e PTDS 2010 para Chapada Diamantina e Litoral Sul. Isso porque, a atualização dos PTDS ocorreu apenas nos anos de 2016, para Chapada Diamantina e Litoral Sul, e 2018, para o Sertão do São Francisco, períodos posteriores aos dados do Censo Agropecuário de 2017. Já, em relação à composição dos CODETER, utilizaram-se os documentos disponíveis no site da SEPLAN, os quais são referentes aos anos de 2017 para o Sertão do São Francisco e 2019 para o Litoral Sul e Chapada Diamantina.

Desta forma, com os resultados desta abordagem qualitativa, foi possível aplicar os modelos de efetividade de avaliação orientada aos atores e avaliação global para analisar a política territorial baiana.

1.3 LOCAL DE PESQUISA E CARACTERIZAÇÃO DA REGIÃO

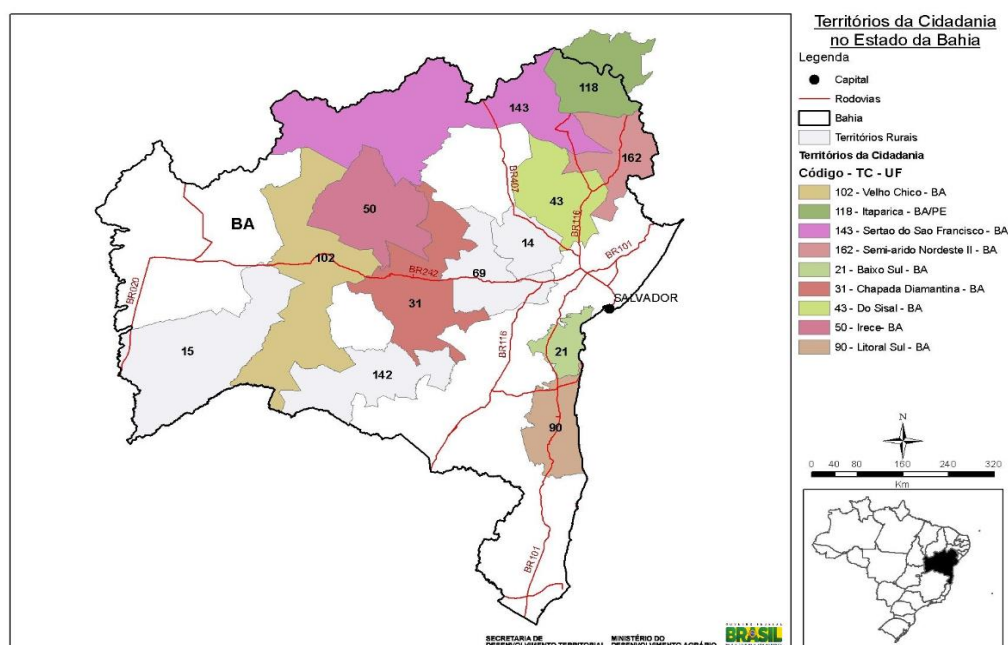
O estado da Bahia possui nove Territórios da Cidadania, assinalados na Figura 2 abaixo. Porém, oito estão integralmente sob gestão baiana, os quais formam o escopo desta pesquisa: Baixo Sul; Chapada Diamantina; Irecê; Litoral Sul; Semi-árido Nordeste II; Sertão do São Francisco; Sisal; e Velho Chico. Conforme apontado anteriormente, o nono Território, o TC Itaparica, não foi considerado, pois possui a sua gestão compartilhada com o estado de Pernambuco.

A escolha da Bahia se justifica pelo pioneirismo na implementação de uma política estadual de desenvolvimento territorial, além de ser o estado que melhor conseguiu institucionalizar a sua gestão a nível do território (FAVARETO; LOTTA, 2017). Desta forma, com a formalização dos Territórios de Identidade em 2010, a Bahia é o estado com maior tempo de execução da gestão territorial, sendo uma experiência relativamente madura e passível de ser analisada (FAVARETO et al., 2020).

Os TC da Bahia contemplam 148 dos 417 municípios do estado, abrangendo uma população de 3.743.195 habitantes, dos quais 43% estão no meio rural (IBGE, 2012). Juntos, os oito TC contêm mais de 250 mil estabelecimentos da agricultura familiar (42% dos

estabelecimentos do estado), representando em média 80% dos estabelecimentos agropecuários de cada TC (IBGE, 2019).

Figura 2 - Territórios da Cidadania do Estado da Bahia



Fonte: MAPA (2020).

Vale ressaltar que a Bahia possui a maior concentração da agricultura familiar do país, com 593.411 estabelecimentos, o que representa 15,22% de todas as unidades da agricultura familiar do Brasil (IBGE, 2019). Estes estabelecimentos familiares configuram 78% daqueles agrícolas do estado, demonstrando a importância desta categoria para o desenvolvimento rural baiano.

A agricultura familiar na Bahia oferece, também, relevância para a economia e o meio ambiente. Conforme pode se constatar na Tabela 2, estes agricultores são responsáveis por 25% do valor monetário (R\$) total da produção agropecuária do estado, tendo a sua maior representatividade na produção de horticultura (64%), pecuária (41%) e pesca (82%), além da preservação de 86% da floresta nativa (IBGE, 2019).

Tabela 2 - Valor da produção dos estabelecimentos agropecuários no estado da Bahia (2017)

	Valor Total (Mil R\$)	Valor Agricultura familiar (Mil R\$)	% Agricultura Familiar
Total	21.029.180	5.157.426	25%
Produção de lavouras temporárias	9.747.215	979.356	10%
Horticultura e floricultura	365.710	232.887	64%
Produção de lavouras permanentes	3.587.135	1.267.632	35%
Produção de sementes e mudas certificadas	200.388	8.967	4%
Pecuária e criação de outros animais	5.862.481	2.416.271	41%
Produção florestal - florestas plantadas	876.776	24.045	3%
Produção florestal - florestas nativas	234.834	201.424	86%
Pesca	4.088	3.347	82%
Aquicultura	150.553	23.497	16%

Fonte: IBGE (2019). Organizado pela autora.

Em relação à segurança alimentar, a Tabela 3 mostra as categorias de alimentos mais adquiridas para consumo no estado. A maior parte desta pauta alimentar é produzida pela agricultura familiar, como é o caso dos cereais e leguminosas, hortaliças, frutas e laticínios. Por exemplo, a produção familiar é responsável por: 70% do arroz com casca, 40% do feijão, 63% da abobrinha, 75% da acelga, 71% da alface, 83% da berinjela, 70% da beterraba, 69% do brócolis, 69% da cenoura, 79% do chuchu, 84% da couve, 61% do espinafre, 74% do morango, 69% do abacate, 62% da acerola, 78% do caju, 73% da jabuticaba, 69% da romã, 60% do melão, 46% da melancia, 69% do pepino, 66% do pimentão, 85% do quiabo, 47% da abóbora, 47% da cebola, 40% do tomate, 92% do inhame, 90% do maxixe, 76% da mandioca, 77% da mandioquinha, 60% da batata-doce e 56% do leite de vaca do estado (IBGE, 2019). Esta produção, ainda, tem grande potencial de crescimento, uma vez que 48% dos estabelecimentos baianos produzem para consumo próprio e/ou da família (pessoas com laços de parentescos com o produtor). Ou seja, apenas 52% produzem com a função de comercialização (IBGE, 2019).

Tabela 3 - Aquisição alimentar domiciliar per capita anual na Bahia: período 2017-2018

Categorias de alimento	Kg	%
Cereais e leguminosas	26,22	11%
Hortaliças	26,19	11%
Frutas	28,85	12%
Cocos, castanhas e nozes	0,33	0%
Farinhas, féculas e massas	16,23	7%
Panificados	21,95	9%
Carnes	21,29	9%
Vísceras	1,10	0%
Pescados	2,35	1%
Aves	13,05	5%
Ovos	4,03	2%
Laticínios	24,31	10%
Açúcares, doces e produtos de confeitaria	14,84	6%
Sais e condimentos	3,75	2%
Óleos e gorduras	5,49	2%
Bebidas e infusões	30,03	12%
Alimentos preparados e misturas industriais	1,97	1%
Outros produtos	0,00	0%
Total	241,96	100%

Fonte: IBGE (2021). Organizado pela autora.

No entanto, apesar de esta categoria representar a maioria dos estabelecimentos agropecuários e ser responsável pela maior parte da produção dos alimentos destinada à mesa dos baianos, a agricultura familiar no estado detém apenas 32% das terras agricultáveis (cerca de 28 milhões de hectares) (IBGE, 2019). A média do tamanho dos estabelecimentos familiares na Bahia é de 15 hectares, enquanto a agricultura não familiar possui 112 hectares em média, ou seja, quase oito vezes maior (IBGE, 2019). Mais de 40% dos estabelecimentos familiares detêm até 5 hectares e cerca de 60% até 10 hectares.

Os estabelecimentos familiares são dirigidos em sua maioria por homens (74%) negros (75%) com idade superior a 55 anos (55%) (IBGE, 2019). Esta distribuição revela a pertinência do incentivo, por meio de políticas públicas, do aumento da inclusão de jovens, que hoje representam menos de 1% (com até 25 anos), e mulheres na direção de estabelecimentos agropecuários. Além disso, a maior parte (45,3%) não tem escolaridade (nunca frequentou a escola), seguido de 21% que possui apenas o ensino fundamental completo e 0,5% que concluiu o ensino médio. Somente 1,24% possui graduação.

Adicionalmente, a pobreza no estado da Bahia está mais concentrada no meio rural. Com base nos dados da SEI de 2013 (Tabela 4), cerca de 20% da população rural baiana vive abaixo da linha da pobreza e 12% em extrema pobreza. Ao passo que, no meio urbano, esses

percentuais são de 10,5% e 6,5% respectivamente. Ou seja, a pobreza em meio urbano é praticamente a metade em valor percentual do que aquela em meio rural. O IDH rural, também, é menor em comparação com o urbano: 0,538 contra 0,699 (IBGE, 2012). No entanto, é importante ressaltar que grandes reduções nas taxas de pobreza e extrema pobreza vem ocorrendo no estado desde 2006, com uma diminuição em torno de 10% no período de 7 anos.

Tabela 4 - Evolução da pobreza e da extrema pobreza na Bahia 2006-2013

	% da população em condição de extrema pobreza				% da população em condição de pobreza			
	2006	2007	2012	2013	2006	2007	2012	2013
Total	11,58%	10,03%	7,43%	6,55%	21,37%	21,70%	12,31%	10,45%
Urbano	7,79%	7,00%	5,45%	4,67%	16,53%	17,04%	9,00%	7,13%
Rural	19,49%	16,46%	13,03%	11,87%	31,50%	31,61%	21,66%	19,88%

Fonte: SEI (2014). Organizado pela autora. Notas: Foram considerados extremamente pobres os indivíduos com rendimento domiciliar per capita entre R\$ 0 e R\$ 70 de 2010 e obedeciam aos critérios estabelecidos pelo MDS. Foram considerados pobres os indivíduos que recebiam entre R\$ 70 e R\$ 140 de 2010.

Todos esses dados, portanto, demonstram a relevância de se aplicar uma política pública de desenvolvimento territorial como forma de endereçar, de maneira integrada e multidimensional, este problema complexo da desigualdade social. Com efeito, a agricultura familiar precisa ser encorpada nesta abordagem, uma vez que representa a maior parte da população do campo, com grande importância para o desenvolvimento econômico, social e ambiental do estado, além de ter papel primordial na segurança alimentar e patrimônio cultural.

1.4 LIMITAÇÕES DA PESQUISA

No debate sobre o desenvolvimento territorial no Brasil, uma das principais críticas apontadas por diversos autores (FAVARETO, 2010b; FAVARETO, 2010c; OLIVEIRA; DIAS, 2015; FORNAZIER; PERAFÁN, 2018; ROSA; FERREIRA, 2018) é a ausência da intersetorialidade e a pouca diversidade de atores nos CODETER, implicando em direcionamento prioritário de ações para o setor primário e agricultores e agricultoras familiares. Para estes especialistas, a estratégia de desenvolvimento territorial brasileira esteve comprometida, recomendando a inclusão de outras atividades econômicas e grupos neste processo de desenvolvimento.

Aplicando este pensamento para o escopo desta pesquisa, pode-se inferir que a análise da abordagem territorial focada na agricultura familiar também apresenta limites. Estamos de acordo com a crítica e concordamos com a existência desta limitação. No entanto, ressalta-se

que esta é a primeira proposta de avaliação comparativa de impacto da política de desenvolvimento territorial da Bahia e, portanto, o recorte se faz pertinente, uma vez que a agricultura familiar é o público-alvo desta política pública. De todo modo, a utilização do IFDM busca atender de certa forma essa demanda.

Mas se a crítica tem sua pertinência em termos de estratégia de desenvolvimento territorial, convém realçar que a agricultura familiar deve ser considerada em sua multifuncionalidade, capaz de ser base para diversificação de atividades, além da agrícola. Conforme exposto na obra coordenada por Maria José Carneiro e Renato Maluf (2003), a produção familiar envolve múltiplas funções, dentre as quais se destacam a manutenção do tecido social e cultural, a promoção da segurança alimentar, a preservação da paisagem e dos recursos naturais e a reprodução econômica das comunidades, que repercutem sobre outros setores, alcançando todo o território. Assim, a melhoria dos meios de subsistência dessas famílias se dissemina para além do setor agrícola, ampliando as oportunidades do território (FAO; FIDA, 2019).

Nesta ótica, a intersectorialidade da gestão pública foi notadamente abordada a partir da relação das diferentes dimensões do patrimônio territorial no processo de desenvolvimento da agricultura familiar. Esta abordagem não implica, no entanto, em negligenciar as considerações sobre a ausência de outros setores econômicos e grupos na estratégia de desenvolvimento territorial.

Ademais, os dados públicos disponíveis, até o momento desta pesquisa, para realizar este tipo de avaliação, eram os dos Censos Agropecuários de 2006 e 2017. De fato, o Censo Demográfico não ocorreu no ano de 2020, sendo prorrogado para o ano de 2022 – e, até o presente momento, foram divulgados poucos resultados preliminares. Está aí, então, uma oportunidade de estudo futuro.

De todo modo, o Censo Agropecuário também apresenta limitações. As informações disponíveis nesta base de dados não são as mais completas para se avaliar, de forma abrangente, o desempenho multidimensional da agricultura familiar. Este Censo possui um viés em questões produtivas e econômicas, as quais são prioritariamente focadas no setor primário, além de deixar a desejar em termos de informações importantes referentes a aspectos sociais, culturais, intelectuais e ambientais. Por essa razão, o índice de efetividade do enfoque territorial avalia o desempenho das variáveis e indicadores nos TC com base nas informações disponíveis e, portanto, deve-se ponderar os resultados encontrados, sabendo que o seu efeito pode ser diferente, na medida em que novas variáveis forem incluídas no modelo. Aliás, trata-se de

proposta futura deste estudo, a replicação da metodologia do índice com novos dados, tanto primários, como secundários, assim como para novos recortes territoriais, por Unidade da Federação (UF) e macro regiões, por exemplo.

Da mesma forma, o IFDM (ou mesmo o IDH) não ilustra de modo multidimensional o desenvolvimento municipal. Este contempla poucas dimensões, deixando a desejar, principalmente, em relação a questões ambientais, institucionais e culturais. De toda maneira, como se trata de uma avaliação introdutória do enfoque territorial optou-se por sua utilização, por já ser um índice utilizado pela gestão pública.

Outra limitação encontra-se na avaliação quantitativa do método DD. Este pressupõe tendências de evolução equivalentes entre os grupos controle e tratamento. Isto é, admite que nenhum outro evento significativo ocorreu durante o transcurso da implementação da política pública que pudesse afetar de modo distinto os grupos tratamento e controle. Contudo, para confirmar essas tendências equivalentes entre os grupos, seria necessário examinar dados da agricultura familiar anteriores ao ano de 2006, a fim de identificar a curva de evolução dos indicadores nos dois grupos de pesquisa. No entanto, não temos essas informações, uma vez que dados oficiais específicos da agricultura familiar emergiram, pela primeira vez, no Censo Agropecuário de 2006. De toda forma, sabe-se que mudanças socioeconômicas no meio rural começaram a ocorrer, de maneira mais intensa, a partir da primeira década do século XXI, período em que políticas públicas de combate à pobreza foram introduzidas e/ou energizadas (BATISTA, 2014). Este é o caso dos programas: PRONAF (que apesar de ter sido criado em 1995 e implementado em 1996, foi a partir de 2003/2004 que conseguiu atingir um maior número de beneficiários, devido a aplicação de importantes mudanças (MATTEI, 2005)), Luz para Todos (instituído no ano de 2003), Bolsa Família (implementado em 2003), Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para Agricultura Familiar e Reforma Agrária (promulgada em 2010) e Água Para Todos (estabelecido em 2011), ou seja, durante a construção dos Territórios Rurais e da Cidadania.

Por fim, convém igualmente destacar o entrave específico da política pública territorial. A política territorial visa, dentre outros pontos, integrar e ampliar o acesso a distintos programas públicos. Ou seja, o seu impacto provém da eficácia da aplicação de outras ações públicas. Com tal característica, o seu efeito se mescla ao de outras políticas públicas, não sendo possível desmembrar tais resultados combinados.

2 A ABORDAGEM TERRITORIAL DO DESENVOLVIMENTO

Este capítulo apresenta um breve resgate histórico, com base na revisão de bibliografia, sobre o conceito do desenvolvimento territorial e sua aplicação em políticas públicas rurais. Assim, expõem-se de forma mais detalhada a estratégia europeia LEADER, a qual influenciou os programas na América Latina, as políticas territoriais brasileiras e, de modo mais aprofundado, o processo de elaboração da política territorial do estado da Bahia. Por fim, o capítulo apresenta a relação desta abordagem com a Agenda 2030 da ONU.

2.1 CONCEITUAL EM TORNO DA ABORDAGEM TERRITORIAL DE DESENVOLVIMENTO

Para orientar a discussão conceitual do enfoque territorial de desenvolvimento, retomamos, primeiramente, o significado de território. O materialismo histórico e dialético, proposto pelo movimento da renovação da geografia brasileira, que ocorreu a partir de 1970, oferece elementos dos mais pertinentes para esta reflexão. Este movimento, conforme assinalado por Saquet (2011), debateu os conceitos de paisagem, região, espaço e território, compreendendo-os como resultado da relação histórica entre sociedade-natureza, dando maior relevância às intervenções humanas.

O grande precursor deste movimento foi Manuel Correia de Andrade, que apresentou em sua obra *A terra e o homem no Nordeste* (1963) o conceito de região, considerando as interações entre elementos da natureza e da sociedade. Nesta análise, o autor evidenciou, principalmente, os sujeitos sociais, apresentando aspectos relacionados ao uso e à ocupação da terra, bem como às relações de trabalho. Ou seja, ganharam centralidade no debate da geografia questões humanas diante de elementos naturais da geografia física, predominantes até então.

Anos mais tarde, Andrade (1984, p. 16) complementou a discussão, apontando que “ao se estudar o espaço e sua produção, deve-se levar em conta, conscientemente, que o espaço produzido é o resultado da ação do homem, transformando, em função de suas necessidades, o meio natural”.

De modo mais complexo, Milton Santos (1986) também discorreu sobre o espaço geográfico de forma a auxiliar a compreensão sobre o território. Segundo o autor, o espaço é uma grande categoria, construído processual e historicamente a partir de uma estrutura organizada por formas de relações sociais, que se manifestam através de processos e funções, podendo sofrer alterações ao longo do tempo e em consonância com cada sociedade. Nas

palavras de Saquet e Silva (2008, p. 31), “o espaço geográfico é organizado pelo homem vivendo em sociedade e, cada sociedade, historicamente, produz seu espaço como lugar de sua própria reprodução”.

Nos anos de 1990, Andrade (1995) incorporou a ideia de poder, a partir de forças políticas e econômicas, na reflexão sobre o conceito de território. Esta orientação foi reforçada por Raffestin (1993), afirmando que a construção do espaço geográfico é resultante das relações de poder, as quais, na visão de Fuini (2014), se fundam em termos políticos-institucionais, socioeconômicos, culturais e simbólico-imateriais.

Assim, para Saquet e Silva (2008, p. 31), o território “pode ser considerado como delimitado, construído e desconstruído por relações de poder que envolvem uma gama muito grande de atores que territorializam suas ações com o passar do tempo”. Nas palavras de Borsatto, Antunes Junior e Souza-Esquerdo (2020, p. 4), “o território pode ser compreendido como um campo de forças, onde coexistem diferentes grupos sociais e que, a todo momento, se interagem através de relações de poder, conflitos e disputas”. Portanto, para Dallabrida (2020, p. 64) são “os processos decorrentes dessa relação que vão ditar a forma e a função de cada arranjo espacial”.

Incorporando o conceito de desenvolvimento neste debate, Furtado (2004) nos lembra que este não pode ser confundido como mero crescimento econômico e aumento da produtividade. Segundo o autor, o desenvolvimento se caracteriza apenas quando ocorre a efetiva melhoria da qualidade de vida da população.

Neste sentido, Dallabrida, Rotta e Büttgenbender (2021) complementam com o aspecto multidimensional do desenvolvimento. Para os autores este processo se expressa nas diferentes dimensões do patrimônio territorial, o qual, segundo Dallabrida (2020), é composto pelo:

- (i) patrimônio produtivo - recursos financeiros, terras, maquinaria, equipamentos e infraestruturas; (ii) patrimônio natural - paisagens naturais (que passaram ou não por processos de antropização), solos, fósseis, minerais, fauna e flora; (iii) patrimônio humano e intelectual - saber-fazer, formação acadêmica e profissional, níveis de conhecimento e criatividade; (iv) patrimônio cultural - valores e códigos de conduta, bens culturais e cultura empresarial; (v) patrimônio social - valores compartilhados socialmente, formas de associativismo, redes sociais estabelecidas localmente; (vi) patrimônio institucional - institucionalidades públicas e privadas, de caráter social, cultural, político ou corporativo (DALLABRIDA, 2020, p. 70).

Nesta perspectiva, Pecqueur (2005) reforça a importância de considerar as potencialidades específicas do território para o processo de desenvolvimento. Dessa forma, o autor confere relevância para as características e atores locais, fomentando a reprodução do sistema a partir do tecido interno do território.

Veiga (2016) traz a reflexão sobre a necessidade de fomentar a intersetorialidade e a descentralização da administração pública como forma de aumentar a capacidade competitiva dos territórios e de superar as disparidades econômicas das regiões menos dinâmicas. Segundo o autor, esta perspectiva decorreu da evolução dos debates sobre “economia industrial”, “economia rural” e “economia regional e urbana”.

Schneider (2004) complementa que a participação das esferas públicas locais surgiu como forma de endereçar às fortes críticas referentes à ineficiência do Estado para resolver problemas sociais urgentes, como a pobreza e o desemprego. Nessa ótica, emerge também a valorização da participação dos atores da sociedade civil, implicando em propostas de criação de estruturas de governança locais para gerir o território (SCHNEIDER, 2004).

Com isso, novas relações de poder e novas formas de coordenar os territórios são estabelecidas, com vistas a criar espaços mais competitivos, coesos e sustentáveis (MEDEIROS, 2016). Ou seja, a cooperação e parceria entre atores públicos e privados tornou-se fundamental para viabilizar o bem-estar do coletivo (COVAS; COVAS, 2013).

O desenvolvimento territorial emergiu como forma de integrar as ideias mencionadas acima, visto que as estratégias tradicionais *top-down* e de viés economicista não estavam promovendo o progresso desejado. Assim, pode-se assumir que esta orientação se baseia em cinco princípios cardinais: (1) desenvolvimento endógeno, enfatizando a importância de compreender e alavancar as potencialidades, características, atores e ativos específicos do território; (2) governança participativa de modo a substituir a lógica de cima-para-baixo (*top-down*), permitindo o engajamento ativo e a participação dos atores locais no processo de elaboração e implementação de políticas e ações; (3) intersetorialidade, possibilitando a dinamização do território por meio da diversificação das atividades econômicas e ampliação das relações entre o rural e urbano; (4) multidimensionalidade, concebendo o desenvolvimento como reflexo de diversas dimensões do patrimônio territorial e suas inter-relações; e (5) coesão social, de modo a fomentar a construção de um ator coletivo que busca o bem-estar comum, reduzindo as desiguais e disparidades dentro do território.

Na esfera pública, o desenvolvimento territorial emergiu como uma nova unidade de referência para a atuação do Estado e para aplicação das políticas públicas (SCHNEIDER, 2004). Essa abordagem se iniciou a partir dos anos 1970, especialmente nos países europeus, no contexto de sintomas de crise da social-democracia. A reação aos impactos da globalização, também contribuiu para a propagação da abordagem territorial no planejamento público, como os casos exemplares de constituição dos distritos industriais na Itália e dos territórios locais na

França (PECQUEUR, 2005). Porém, como política pública, esta perspectiva se materializou a partir dos anos de 1990, conforme será detalhado a seguir.

2.2 O ENFOQUE TERRITORIAL DA ABORDAGEM EUROPEIA LEADER: BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO

As primeiras políticas públicas com enfoque territorial foram implementadas nos anos 1990, voltadas principalmente para o meio rural empobrecido. O Programa LEADER, implementado em 1991 na União Europeia (UE), foi um exemplo emblemático que influenciou a elaboração de estratégias territoriais na América Latina e Brasil; porém, com algumas adaptações, devido às diferentes realidades e contextos (SCHEJTMAN; BERDEGUÉ, 2003).

LEADER é a abreviação em francês de “*Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale*” (“Ligação Entre Ações para o Desenvolvimento da Economia Rural”). Essa iniciativa foi introduzida, em fase experimental, em 1991, como diretriz para introdução de novas soluções para enfrentar problemas específicos de áreas rurais europeias, uma vez que as políticas tradicionais *top-down* não tinham conseguido resolver (ENRD, 2018).

Essa iniciativa foi influenciada pelas discussões provenientes da publicação do documento “O Futuro da Sociedade Rural” (“*The Future of Rural Society*”) em 1988, o qual retratava a falência da Política Agrícola europeia, dando origem a um longo processo de reflexões e debates sobre a forma de intervenção pública no meio rural (GALLARDO-COBOS, 2010). Esse documento, também, confirmava os efeitos indesejados produzidos pela política setorial e os riscos de rompimento do equilíbrio entre as diferentes funções das atividades rurais. Portanto, uma nova metodologia, mais abrangente, foi proposta para abordar os desafios das áreas rurais.

Como resultado, iniciou-se o exercício de elaboração da primeira proposta de políticas de desenvolvimento com enfoque territorial para o ambiente rural europeu, o programa LEADER. O objetivo era impulsionar o desenvolvimento das áreas rurais, por meio de ações endógenas e inovadoras, que fossem capazes de integrar as diferentes ações setoriais (GALLARDO-COBOS, 2010). Para tanto, Grupos de Ação Local (LAGs) foram formados, com representantes públicos, privados e da sociedade civil. Estes agentes de desenvolvimento, representados por pessoas e organizações locais, tinham a responsabilidade de promover a cooperação e intercâmbio de informações e experiências entre todos os LAGs, formando a Rede Europeia de Desenvolvimento Rural (ENRD) (GALLARDO-COBOS, 2010).

Em sua primeira fase, entre 1991 e 1993, o LEADER focou nas regiões rurais mais vulneráveis, selecionando 217 áreas e formando, em cada unidade, um LAG (ENRD, 2018). Durante sua segunda edição (LEADER II), entre 1994 e 1999, a orientação prioritária para áreas rurais fragilizadas foi mantida, mas o número de regiões beneficiárias aumentou para 906, sendo adotado em 50% das áreas rurais dos Estados-Membros da UE (ENRD, 2018.; HOFFMANN; HOFFMANN, 2018). No terceiro ciclo, o LEADER+ (2000 - 2006) expandiu a sua abrangência para todas as áreas rurais europeias, tendo como prioridade a dinamização econômica como meio de reduzir o êxodo rural (HOFFMANN; HOFFMANN, 2018).

A partir do período seguinte, de 2007 a 2013, o LEADER foi integrado à programação da Política Agrícola Comum (CAP), tornando-se um eixo do Programa de Desenvolvimento Rural (RDP) (OLAR; JITEA, 2021). Com tal integração, o LEADER passou a funcionar como uma abordagem obrigatória para todas as iniciativas de desenvolvimento rural da UE, além de receber financiamento do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (EAFDR) (BALLESTEROS; HERNÁNDEZ, 2019).

Para o período de 2014-2020, a abordagem LEADER foi ampliada para o conceito de Desenvolvimento Local Liderado pela Comunidade (*Community-Led Local Development - CLLD*) (OLAR; JITEA, 2021). Dessa maneira, a metodologia foi expandida para atuação em outras áreas e fundos de financiamento (para além do agrícola e rural), como no âmbito das atividades pesqueiras e urbanas e nos Fundo Europeu para os Assuntos Marítimos e Pesca, Fundo Social Europeu e Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional. Essa orientação foi mantida para o período mais recente, incorporando a abordagem, também, à nova CAP de 2023-2027.

Gallardo-Cobos (2010) destaca que a abordagem LEADER, em suas distintas gerações, tem sido um instrumento relevante para o mundo rural europeu. A diretiz tem incentivado a adoção da metodologia participativa por outras políticas públicas importantes do ponto de vista financeiro, promovendo, assim, o fortalecimento do capital social, econômico e produtivo. Para Esparcia, Escribano e Serrano (2015), o método LEADER, em conjunto com o instrumento dos LAGs, constituem uma das principais inovações das últimas décadas na elaboração de políticas públicas na União Europeia.

Atualmente, pode-se dizer que o LEADER é uma metodologia de base comunitária, que coloca os atores do território no centro do processo de desenvolvimento (ENRD, 2018). Para a sua execução, sete princípios foram estabelecidos: (1) abordagem de baixo para cima;

(2) estratégias de desenvolvimento local; (3) parcerias locais; (4) estratégias integradas e multissetoriais; (5) trabalho em rede; (6) inovação; e (7) cooperação (ENRD, 2018).

O Grupo de Ação Local é um mecanismo de governança e participação social, encarregado de identificar as potencialidades de sua comunidade e região, além de definir as Estratégias de Desenvolvimento Local (LDSs) para o território. Os LAGs têm, também, a responsabilidade de facilitar o processo de participação social, garantindo a maior representatividade possível da comunidade. São compostos por conselhos locais, cooperativas, empresas, associações de trabalhadores e autoridades públicas (MASOT; ALONSO; MORENO, 2019; NAVARRO; WOODS; CEJUDO, 2016).

Estes grupos, portanto, representam uma inovação social, permitindo a adoção da abordagem de baixo para cima (*bottom-up*) e a promoção do capital social (NAVARRO; WOODS; CEJUDO, 2016; WOJEWÓDZKA-WIEWIÓRSKA, 2017). Para Ballesteros e Hernández (2019), a abordagem por meio dos LAGs atende, de forma mais coerente e eficiente, as aspirações da população, além de ampliar a identidade territorial e o senso de pertencimento.

Neste sentido, Müller (2021) analisou como a inclusão de novos atores na governança territorial impactou a paisagem de uma região da Alemanha. Para o autor, a iniciativa LEADER foi capaz de reconstruir uma paisagem culturalmente histórica, por meio da valorização dos recursos do patrimônio biocultural. Esse alcance foi possível devido à inclusão dos residentes no processo de tomada de decisão, os quais puderam contar com um canal de comunicação para apontar suas percepções, interpretações e avaliações da paisagem. Por meio desta estrutura de governança, foi possível negociar com os atores institucionais outras formas de transformação da paisagem local.

Papadopoulou, Hasanagas e Harvey (2011) realizaram uma comparação da abordagem LEADER com uma política de desenvolvimento rural tradicional (*top-down*) na Grécia. Os autores descobriram que as estruturas de relações sociais na abordagem LEADER são menos hierárquicas, promovendo uma maior interação e troca de informações entre os atores. Consequentemente, a densidade de conflitos na referida abordagem foi significativamente menor. Porém, a intersectorialidade administrativa, isto é o número de diferentes setores (agricultura, turismo, conselho local, finanças públicas finanças públicas, patrimônio cultural e planejamento urbano) cobertos pelos atores públicos envolvidos na rede, foi significativamente maior na política tradicional, sugerindo a participação de poucos agentes públicos nos LAGs.

Neste sentido, Galvanese (2021) lembra que o Estado pouco aparece na política regional europeia. Ao contrário, esta abordagem focou em criar condições para que os atores

locais exercessem seu protagonismo e acessassem os fundos públicos para desenvolver seus projetos, transferindo, assim, a responsabilidade pública.

Por outro lado, Esparcia, Escribano e Serrano (2015) estudaram a implementação do LEADER na Espanha. Os autores reconheceram a sua importância para o empoderamento da sociedade civil e aumento da democratização. Contudo, a eficácia desta abordagem ainda é limitada, principalmente, devido ao clientelismo e poder de captura das elites do instrumento LAG, sobretudo por agentes públicos. Segundo os autores, essa questão dificultou a integração e a intersectorialidade das estratégias, aumentando a burocracia e o esgotamento dos atores locais.

Masot, Alonso e Moreno (2019) destacaram a importância da abordagem LEADER para a promoção da diversificação da produção, de atividades rurais não agrícolas e para o progresso de micro e pequenos empreendimentos voltados para o turismo, revalorização do patrimônio natural, agroindústria e novas tecnologias. No entanto, os autores ressaltaram a problemática da alocação desigual dos recursos entre os LAGs, uma vez que grande parte destes tem se concentrado em LAGs mais dinâmicos (com o maior volume de população e tecido empresarial, localizados sobretudo em áreas irrigadas) e, por conseguinte, os territórios mais rurais e carentes não estão conseguindo alcançar o progresso desejável.

A quantidade de recursos destinada aos LAGs está diretamente relacionada à qualificação e tamanho da equipe, experiência e envolvimento dos atores e estrutura organizacional dos grupos (OLAR; JITEA, 2021; OPRIA; ROSU; IATU, 2021). Com isso, Opria, Rosu e Iatu (2021) observam que a distribuição desigual dos fundos entre as localidades e a baixa eficiência na gestão dos LAGs diminuem o potencial da abordagem de contribuir para o desenvolvimento de comunidades rurais mais carentes.

Destarte, pode-se observar que o LEADER conseguiu impactar de forma mais acentuada na introdução de um novo modelo de governança, apresentando mais resultados qualitativos, como empoderamento e participação social. Porém, já como ferramenta capaz de promover mudanças em indicadores estruturais, os efeitos ainda se mostraram mais discretos (OPRIA; ROSU; IATU, 2021; OLAR; JITEA, 2021).

De toda forma, em um estudo recente realizado pela Comissão Europeia (2023), que avaliou o custo-benefício da abordagem LEADER em comparação com o financiamento tradicional *top-down*, identificou-se efeitos territoriais positivos dos projetos financiados pelo programa, principalmente devido à atuação dos LAGs, que tem se mostrado eficaz na promoção de redes de atores locais e na criação de sinergia em torno de uma estratégia territorial. Segundo

os avaliadores, os LAGs conseguiram diminuir o tempo gasto em tarefas administrativas, reduzindo custos, além de possibilitarem o aumento da participação de possíveis beneficiários que não seriam contemplados pelos recursos do LEADER. Com isso, segundo os pesquisadores, a abordagem permitiu o estabelecimento de um sistema de governança mais eficaz em vários níveis.

Traçando um paralelo entre a abordagem LEADER e as políticas públicas brasileiras de desenvolvimento territorial, Antunes Junior, Borsatto e Souza-Esquerdo (2021) destacam que ambas propõem processos de desenvolvimento ancorados em ações endógenas, participativas e descentralizadas, de modo a promover a coesão territorial em torno de uma identidade, além de valorizar os recursos e atores locais. Ademais, a governança participativa, representada pelos LAGs, no caso europeu, e pelos Colegiados de Desenvolvimento Territorial, no caso brasileiro, também se assemelham, com suas composições por membros dos setores público, privado e civil.

No entanto, a abordagem territorial implementada no Brasil foi adaptada à realidade local, devido seu contexto de pobreza e vulnerabilidade social. Com isso, os mesmos autores apontam as diferenças entre as estratégias, indicando que o foco da abordagem europeia está mais direcionado em tornar os territórios rurais mais economicamente competitivos e dinâmicos. Já no caso brasileiro, os objetivos envolveram promover questões mais estruturantes, como a garantia da segurança alimentar, o acesso à água e a outros serviços básicos de cidadania. Estas semelhanças e diferenças ficarão mais claras, a partir do detalhamento da construção do enfoque territorial no Brasil, que será feito a seguir.

2.3 A IMPLEMENTAÇÃO DO ENFOQUE TERRITORIAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DO BRASIL

O enfoque territorial para o desenvolvimento rural do Brasil foi primeiramente experimentado, de forma parcial, no final do século XX, com a linha de Infraestrutura e Serviços do PRONAF, a qual destinava financiamento público a nível municipal, sob gestão de um Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) (SCHNEIDER; SILVA; MORUZZI MARQUES, 2009). Este conselho era composto por, pelo menos, 50% de membros civis e tinha o papel de desenhar e gerir um Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (PMDRS) (ORTEGA, 2016).

O objetivo principal da linha Infraestrutura e Serviços do PRONAF era excluir empecilhos que estavam limitando o desenvolvimento rural em municípios com predominância

da agricultura familiar (ORTEGA, 2016). O financiamento, a fundo perdido, destinava-se para obras em energia elétrica, habitação, irrigação, estradas, entrepostos e abatedouro comunitário, além de serviços de assistência técnica, extensão rural e pesquisa agropecuária (ORTEGA, 2016). Moruzzi Marques (2004) adverte que essa linha do PRONAF foi concebida como parte do receituário do Banco Mundial para o combate da pobreza no campo, sob uma perspectiva fortemente neoliberal. Em 2001, essa linha de crédito sofreu importantes mudanças, dentre elas a alocação de recursos para grupos de municípios (FAVARETO, 2010c).

No início dos anos 2000, a orientação territorial se concretizou no país. Em 2003, com a emergência de novas perspectivas de governo, foi instituída a Secretaria de Desenvolvimento Territorial, a qual possuía uma estreita relação com o universo acadêmico, que já vinha disseminando no debate público e na literatura brasileira a temática do desenvolvimento territorial, como por exemplo os trabalhos de Veiga (2001), Veiga (2002; 2016) e Abramovay (2003) (FAVARETO et al., 2020). A SDT, liderada então por quadros técnicos vinculados à Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) (FAVARETO et al., 2020), foi incumbida de elaborar a primeira política territorial de desenvolvimento rural do país, o PRONAT.

A partir da concretização do PRONAT encetou-se a etapa de constituição dos Territórios Rurais (TR). A princípio, 164 TR foram formados, que posteriormente tornaram-se 239 TR, por meio do agrupamento de municípios que continham características sociais, econômicas e demográficas semelhantes, além da proximidade geográfica. Os seguintes critérios foram tomados em consideração: conjunto de municípios com média de até 50 mil habitantes; conjunto de municípios com densidade populacional menor que 80 habitantes/km²; maior concentração do público prioritário do MDA (agricultores familiares, assentados pela reforma agrária, beneficiários do reordenamento agrário); e conjunto de municípios integrados com os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (ZIMMERMANN et al., 2014).

No âmbito do PRONAT, o conceito de território foi definido como:

Um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo cidades e campos caracterizados por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial (BRASIL, 2005, p. 11).

O objetivo desse agrupamento era favorecer a colaboração entre os diversos atores sociais, de modo a melhorar integração das ações públicas e inserção nos mercados internos, além de promover o compartilhamento de uma identidade própria, capaz de possibilitar a coesão territorial (BRASIL, 2005). Assim, essa delimitação, maior que o município e menor que o estado, tornou-se reconhecida por ser a instância que melhor dimensionava as relações sociais e institucionais do território (ANTUNES JUNIOR; BORSATTO; SOUZA-ESQUERDO, 2022).

Ademais, por meio deste programa, o governo federal tinha a intenção de expandir o acesso a diferentes dispositivos de políticas públicas, além de aumentar a geração de riquezas e inclusão social por meio da dinamização econômica dos Territórios (BRASIL, 2005). Para tais fins, a SDT transformou a linha de crédito Pronaf Infraestrutura e Serviços em um Programa de Investimento em Infraestruturas Rurais (PROINF), formalizando, também, a intervenção e alocação de recursos a nível territorial (FAVARETO, 2010c).

Paralelamente, foram sendo concedidos os Colegiados de Desenvolvimento Territorial (CODETER), os quais tinham a responsabilidade de realizar a gestão do PROINF e a elaboração de um Plano Territorial de Desenvolvimento Rural (PTDR), que, posteriormente, teve seu nome alterado para Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável (PTDS). O CODETER reunia os diversos municípios do TR, por meio de representantes da sociedade civil e poder público, criando, assim, um espaço de discussão democrático, participativo e autogestionado. O objetivo era promover a gestão social do Território e fortalecer as redes sociais de cooperação, fomentando o empoderamento e articulação entre os atores sociais envolvidos na estratégia de desenvolvimento territorial (BRASIL, 2005). Essa última era representada pelo PTDS, o qual deveria ter a função de promover o bem-estar social e a dinamização econômica (ROSA; FERREIRA, 2018).

Essa inovação foi rapidamente apropriada pelos atores locais, pois além de garantir a participação na gestão do Território, propiciava um novo enfoque descentralizador de desenvolvimento local, conforme avaliam Delgado e Grisa (2013):

Essas características [da nova política territorial] ofereciam oportunidades de construção de políticas mais coladas às necessidades e demandas dos atores locais e em uma escala mais propícia à viabilização de ações coordenadas entre eles, tendo em vista a geração de processos endógenos e sustentáveis de desenvolvimento local. Ademais, a perspectiva territorial criava uma expectativa de que a valorização de um conjunto mais amplo e complexo de interações sociais poderia estimular a construção de uma governança local mais democrática e mais apta a minimizar a reprodução do poder político tradicional, ancorado no município e baseado em relações essencialmente clientelistas (DELGADO; GRISA, 2013, p. 242).

Em 2004, as linhas de atuação do PRONAT foram ampliadas, incluindo, principalmente, ações voltadas à gestão do Território. Foram criados os processos de Elaboração dos PTDS e de Gestão Administrativa do Programa, voltados para a capacitação dos membros do CODETER (LEITE; WESZ JÚNIOR, 2012). No ano de 2005, foram estabelecidas as Comissões de Instalação de Ações Territoriais (CIAT), que tinham o objetivo de articular com os diferentes grupos sociais, entidades e organizações locais os desdobramentos da nova política no território, além de estimular a participação social nas discussões dos PTDS (ROSA; FERREIRA, 2018). Em 2006, foi instaurada a linha de Apoio à Gestão do PTDRS, a qual buscava apoiar a qualificação do planejamento nos TR (LEITE; WESZ JÚNIOR, 2012).

Contudo, as ações do PRONAT não eram suficientes para atender todas as demandas do desenvolvimento territorial. O programa continha ainda um enfoque bastante setorial, priorizando ações voltadas às cadeias produtivas agropecuárias, principalmente da agricultura familiar tradicional (FAVARETO, 2010c; ROSA; FERREIRA, 2018). Por exemplo, do conjunto de recursos concedidos pelo PROINF, entre 2003 e 2006, cerca de 45% foram destinados a projetos agropecuários e 13,4% para atividades agroindustriais, enquanto menos de 2% foram alocados em atividades rurais não agrícolas (ORTEGA, 2008).

Além disso, durante a etapa de implementação dos TR, verificou-se que alguns eram mais vulneráveis que outros e, por esta razão, precisavam de maior cuidado (ZIMMERMANN et al., 2014). Assim, com estas orientações e visando superar a lógica setorial e a pobreza no campo, foi instituído, pelo então presidente Luís Inácio Lula da Silva, por meio de Decreto, em 25 de fevereiro de 2008, o Programa Territórios da Cidadania (PTC), conforme exposto no Quadro 3.

Para Rios (2018), o PTC foi um aprimoramento da experiência do PRONAT. Enquanto estratégia territorial de desenvolvimento, o programa tinha o objetivo de reduzir a pobreza e as assimetrias sociais no campo. Tal norte ocorreria pela articulação das distintas políticas públicas e expansão dos programas de direitos básicos, como a combinação de ações de:

[...] financiamentos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) com a ampliação da assistência técnica; a construção de estradas com a ampliação do Programa Luz para Todos; a recuperação da infraestrutura dos assentamentos com a ampliação do Bolsa Família; a implantação de Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) com a ampliação dos programas Saúde da Família, Farmácia Popular e Brasil Sorridente; e a construção de escolas com obras de saneamento básico e a construção de cisternas (BRASIL, 2008b, p. 2).

Quadro 3 - Decreto Presidencial de 25/02/2008

Art. 1o Fica instituído o Programa Territórios da Cidadania, a ser implementado de forma integrada pelos diversos órgãos do Governo Federal responsáveis pela execução de ações voltadas à melhoria das condições de vida, de acesso a bens e serviços públicos e a oportunidades de inclusão social e econômica às populações que vivem no interior do País. § 1o Os Territórios da Cidadania serão criados e modificados pelo Comitê Gestor Nacional previsto no art. 6o, a partir dos agrupamentos municipais que apresentem densidade populacional média abaixo de oitenta habitantes por quilômetro quadrado e, concomitantemente, população média municipal de até cinquenta mil habitantes, com base nos dados censitários mais recentes. (Redação dada pelo Decreto de 24 de novembro de 2011) § 2o Os Municípios que compõem os Territórios da Cidadania serão agrupados segundo critérios sociais, culturais, geográficos e econômicos e reconhecidos pela sua população como o espaço historicamente construído ao qual pertencem, com identidades que ampliam as possibilidades de coesão social e territorial. § 3o São Territórios da Cidadania, sem prejuízo daqueles que forem instituídos na forma do § 1o, os agrupamentos de Municípios relacionados no Anexo a este Decreto. Art. 2o O Programa Territórios da Cidadania tem por objetivo promover e acelerar a superação da pobreza e das desigualdades sociais no meio rural, inclusive as de gênero, raça e etnia, por meio de estratégia de desenvolvimento territorial sustentável que contempla: - I - integração de políticas públicas com base no planejamento territorial; - II - ampliação dos mecanismos de participação social na gestão das políticas públicas de interesse do desenvolvimento dos territórios; - III - ampliação da oferta dos programas básicos de cidadania; - IV - inclusão e integração produtiva das populações pobres e dos segmentos sociais mais vulneráveis, tais como trabalhadoras rurais, quilombolas, indígenas e populações tradicionais; - V - valorização da diversidade social, cultural, econômica, política, institucional e ambiental das regiões e das populações. Art. 3o A escolha e priorização do território a ser incorporado ao Programa Territórios da Cidadania dar-se-ão pela ponderação dos seguintes critérios: - I - estar incorporado ao Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais, do Ministério do Desenvolvimento Agrário; - II - menor Índice de Desenvolvimento Humano - IDH territorial; - III - maior concentração de beneficiários do Programa Bolsa Família; - IV - maior concentração de agricultores familiares e assentados da reforma agrária; - V - maior concentração de populações tradicionais, quilombolas e indígenas; - VI - baixo dinamismo econômico, segundo a tipologia das desigualdades regionais constantes da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, do Ministério da Integração Nacional; - VII - convergência de programas de apoio ao desenvolvimento de distintos níveis de governo; - VIII - maior organização social; e - IX - maior concentração de municípios de menor IDEB - Índice de Desenvolvimento de Educação Básica. Parágrafo único. O critério descrito no inciso IX será utilizado para a incorporação de Territórios a partir de 2009. (Incluído pelo Decreto de 23 de março de 2009) Art. 4o Para fins de execução das ações previstas no Programa Territórios da Cidadania, os órgãos públicos envolvidos poderão firmar convênios, acordos de cooperação, ajustes ou outros instrumentos congêneres, com órgãos e entidades da administração pública federal, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como com consórcios públicos, entidades de direito público ou privado sem fins lucrativos, nacionais ou estrangeiras, observada a legislação vigente. Art. 5o O Programa Territórios da Cidadania será implementado segundo três eixos de atuação - ação produtiva, cidadania e infra-estrutura - que orientarão a elaboração das matrizes de ações nas quais os órgãos envolvidos definirão as ações que pretendem desenvolver em cada território, segundo as respectivas competências e compromissos.

Fonte: BRASIL (2008a).

Ou seja, o objetivo do PTC era mais articular as políticas públicas existentes, do que criar novas ações e projetos inovadores (DELGADO; GRISA, 2013). Segundo o Decreto de 2008, a definição dos TC baseou-se nos Território Rurais do PRONAT, sendo priorizados e incorporados ao PTC aqueles com: menor IDH territorial; predomínio da agricultura familiar – em especial dos assentados da reforma agrária, quilombolas, indígenas e pescadores artesanais;

baixo dinamismo econômico; maior concentração de beneficiários do Programa Bolsa Família; e menor Índice de Desenvolvimento da Educação (IDEB).

No primeiro momento, 60 TC foram estabelecidos, contemplando pelo menos um território por estado da federação (BRASIL, 2008b). Esta seleção abrangeu 958 municípios, representando 27% da população rural, 24% dos agricultores familiares, 40% das famílias assentadas pela reforma agrária, 37% dos quilombolas, 25% das terras indígenas e 33% dos pescadores (BRASIL, 2008b). Em 2009, o programa definiu mais 60 TC, contemplando ao todo 120 territórios e 1.852 municípios² em todo o Brasil, envolvendo uma população de mais de 13 milhões de pessoas e 46% da população rural (ANDRADE; STRAUCH; FERREIRA, 2016; ROSA; FERREIRA, 2018). Segundo dados do governo, mais de dois milhões de famílias foram beneficiadas pelo PTC (BRASIL, 2008b).

Seguindo o mesmo modelo participativo anterior, o PTC fomentava elaboração do PTDS, o qual era desenhado pelo CODETER e continha os eixos estratégicos e ações locais que seriam apoiadas por dispositivos de políticas públicas que seriam executadas no território (FAVARETO; LOTTA, 2017; FORNAZIER; PERAFÁN, 2018; DE SOUZA; HESPANHOL, 2016).

A grande inovação do PTC, em relação à política territorial anterior, foi a ação síncrona de diferentes ministérios (FAVARETO, 2010c; ROSA; FERREIRA, 2018). Sob coordenação da Casa Civil do Governo Federal, o programa propunha a integração de dezenove ministérios, que posteriormente foram ampliados para vinte e dois.

Em termos orçamentários, o PTC também apresentou um arranjo mais complexo que aquele do PRONAT, combinando as ações *bottom-up*, a partir do PTDS, com aquelas *top-down* provenientes dos diferentes ministérios (LEITE; WESZ JÚNIOR, 2012). Representantes destes últimos eram convidados, anualmente, pelo Governo Federal para compor a “matriz de ações” do programa (DELGADO; GRISA, 2013). Nesses casos, os ministérios que embarcavam no PTC definiam o volume de recursos, considerando seus programas já existentes, que seria alocado aos TC (LEITE; WESZ JÚNIOR, 2012). Não se tratava, portanto, de criação de novas políticas públicas; mas, sim, de empenhar uma parte do orçamento do ministério para ser empregado nos TC, ou seja, nas regiões mais empobrecidas e menos dinâmicas do Brasil.

Entretanto, após 4 anos em andamento, o PTC começou a sofrer uma forte desmobilização e grandes reduções de investimentos. Lotta e Favareto (2016) e Sabourin et al.

² O município de Boa Vista, em Roraima, não é considerado integralmente no PTC (ANDRADE; STRAUCH; FERREIRA, 2016) e, por isso, em alguns estudos o número de municípios abrangidos pelo programa é de 1851.

(2020), por exemplo, relataram que nos governos de Dilma Rousseff, os recursos antes destinados ao PROINF e PTC foram alocados para o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e para o Brasil Sem Miséria. Diante desta mudança, Leite e Wesz Júnior (2012) observaram que o programa teve sua estrutura orçamentária fragilizada.

Consequentemente, ocorreu a desestruturação do PTC e, por conseguinte, a desmobilização dos CODETER, provocando o abandono da gestão territorial (SABOURIN et al., 2020). Vale realçar, no entanto, que o programa já vinha enfrentando dificuldades. Segundo estudiosos (FAVARETO, 2010b; FORNAZIER; PERAFÁN, 2018; ROSA; FERREIRA, 2018), o PTC não conseguiu superar o foco das ações para o setor agrícola, permaneceu com pouca diversidade nos CODETER e manteve a imposição de projetos de cima para baixo pelo governo federal. Em 2016, com a deposição da então presidente Dilma Rousseff, o MDA e STD foram suprimidos, implicando no desmantelamento do programa territorial (SABOURIN et al., 2020).

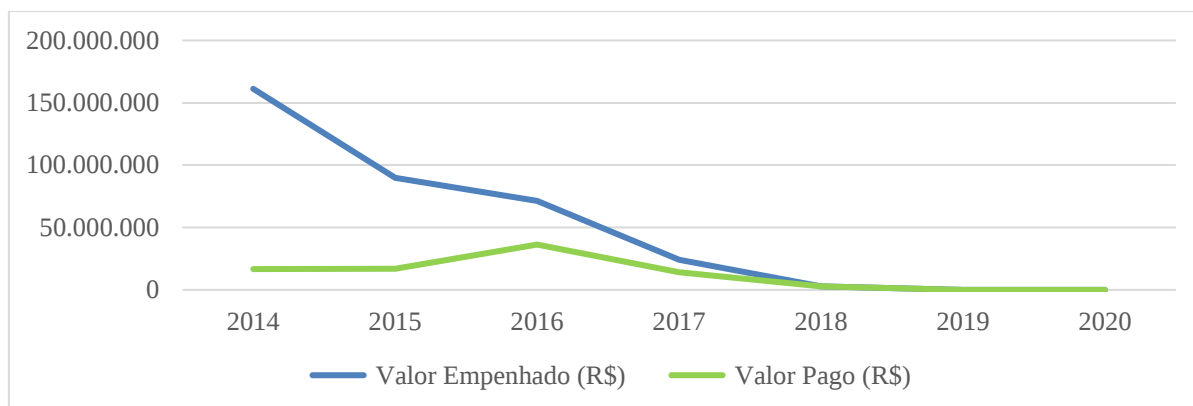
Analizando os dados disponíveis no Portal da Transparência da Controladoria-Geral da União (CGU) (o qual possui informações apenas a partir de 2014) (Tabela 5 e Figura 3), foi possível observar a fragilidade e a veloz destruição orçamentária do programa. O valor empenhado dos recursos destinados ao PTC caiu de R\$ 160 milhões em 2014 (dos quais apenas R\$ 16 milhões foram efetivamente pagos, o que representa menos de R\$ 140 mil por TC e R\$ 10 mil por município) para R\$ 70 milhões em 2016 (dos quais R\$ 36 milhões foram executados, menos de R\$ 300 mil por TC e R\$ 20 mil por município). Em 2018, último ano com pagamentos realizados ao PTC, o valor executado foi de menos de R\$ 3 milhões (equivalente a R\$ 25 mil por TC e menos de R\$ 2 mil por município), evidenciando o desmantelamento do programa.

Tabela 5 - Recursos destinados ao Programa Territórios da Cidadania - 2014 a 2020

Ano	Valor Empenhado (R\$)	Valor Pago (R\$)
2014	161.212.185	16.603.525
2015	89.737.052	16.889.586
2016	71.330.261	36.352.094
2017	24.204.895	14.097.299
2018	2.922.093	2.837.989
2019	-	-
2020	-	-

Fonte: CGU (2021). Organizado pela autora.

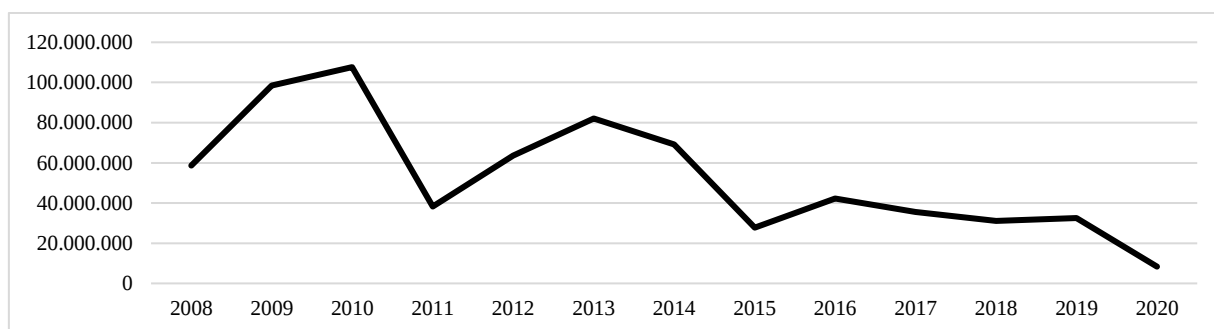
Figura 3 - Recursos destinados ao Programa Territórios da Cidadania - 2014 a 2020



Fonte: CGU (2021). Organizado pela autora.

Os dados sobre os repasses pelo PROINF para os projetos dos TC, também, mostram essa estagnação do PTC. Conforme a Figura 4, o auge do PROINF foi no ano de 2010, somando mais de R\$ 107 milhões para realização dos projetos nos TC. Porém, a partir de 2011, já é possível notar um comportamento instável e decrescente dos recursos do programa, chegando no ano de 2020 com apenas R\$ 8 milhões para todos os 120 TC.

Figura 4 - Repasses do PROINF para os projetos dos Territórios da Cidadania - 2008 a 2020



Fonte: CEF/SICONV (2021). Solicitado pela Plataforma Fala.BR (Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação). Organizado pela autora.

Quando analisamos esses investimentos por região (Tabela 6), notamos que, em número absoluto, a região nordeste foi a que mais recebeu recursos do PROINF, devido à maior concentração de TC nesta região (47%³). Porém, na média por habitante da população rural e por estabelecimento da agricultura familiar, foi a que menos recebeu investimentos. Em média foi repassado R\$ 29,00 por habitante da população rural e R\$ 174,00 por estabelecimento da agricultura familiar nestes TC - únicos valores abaixo da média do Brasil.

³ Dos 120 TC, 56 estão na região Nordeste.

Tabela 6 - Repasse do PROINF para os Territórios da Cidadania por região do Brasil - 2008 a 2020

REGIÕES	REPASSES PARA OS TCs	POPULAÇÃO RURAL DOS TCs	QUANT. ESTAB. AF NOS TCs	REPASSE PER CAPITA RURAL	REPASSE POR ESTAB. FAMILIAR
Centro-Oeste	109.105.423	689.249	96.202	158	1.134
Nordeste	220.671.384	7.729.357	1.268.601	29	174
Norte	151.474.133	2.953.500	279.789	51	541
Sudeste	72.435.931	1.346.722	191.066	54	379
Sul	141.701.393	999.405	211.406	142	670
TOTAL	695.388.264	13.718.233	2.047.064	51	340

Fonte: CEF/SICONV (2021) - Solicitado por Fala.BR - Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação; IBGE (2012); IBGE (2009). Organizado pela autora.

Os estados da federação que mais receberam recursos do PROINF, ao longo dos anos de 2008 a 2020, foram: Rio Grande do Sul (9,7%), Paraíba (8,5%), Distrito Federal (7,5%), Paraná (7,4%) e Amazonas (6,7%). A grande maioria dos outros estados recebeu menos 5% dos recursos, e a Bahia, que possui a maior concentração da população rural e da agricultura familiar, recebeu apenas 3,8% dos recursos.

2.4 O PLANEJAMENTO TERRITORIAL PÚBLICO NO ESTADO DA BAHIA

Com o desmantelamento do PTC, poucos estados deram continuidade à gestão territorial. Como já mencionado, a Bahia é um destes casos, representando um diferencial no que tange essa questão. Paralelamente à criação das políticas federais (PRONAT e PTC), o estado foi pioneiro na implementação de sua política territorial. Essa iniciativa se caracterizou pela implementação dos Territórios de Identidade (TI), institucionalizados em 2010 pelo Decreto nº 12.354 de 25 de agosto e regulamentados pela Lei nº 13.214 em 29 de dezembro de 2014.

Para o estado da Bahia, "a adoção dos Territórios de Identidade como unidades de planejamento e a instituição de uma Política Estadual de Desenvolvimento Territorial foi uma importante escolha histórica e estratégica" (BAHIA, 2022a, p. 3), principalmente para o combate à concentração de renda e riquezas.

Mas antes de detalhar esse enfoque territorial, vale destacar, resumidamente, o contexto histórico relativo a essa escolha orientadora de planejamento governamental no estado da Bahia. Pode-se dizer que a regionalização, como forma de planejamento da ação pública, começou a ser traçada na Bahia no início do século XX, sob forte influência do

intervencionismo estatal do *New Deal* americano, implementado na década de 1930 (ORTEGA; CERQUEIRA; SILVA, 2016a).

Durante o período do Estado Novo (1937-1945), essa perspectiva intervencionista se consolidou, regionalizando a Bahia, pela primeira vez, em dezesseis zonas fisiográficas, com base em critérios sociais e econômicos dos municípios (ORTEGA; CERQUEIRA; SILVA, 2016b). O foco dessa regionalização era prioritariamente o desenvolvimento econômico por meio da urbanização e industrialização do estado, uma vez que a economia era centrada no setor primário de produção, tendo na cultura cacaueteira (para exportação) o seu carro-chefe (SOUZA, 2008).

Na década de 1950, durante o governo de Kubitschek, emergiu uma nova alternativa para o desenvolvimento do estado da Bahia. Os recém instituídos Conselho de Desenvolvimento Econômico da Bahia (Condeb) e Comissão de Planejamento Econômico da Bahia (CPE), com o objetivo de aumentar e estabilizar a renda per capita do estado, implementaram o Programa de Recuperação Econômica da Bahia, sendo recomendado investimentos no setor de transporte, comunicação e indústria, além da expansão do mercado interno e da variedade de produção (ORTEGA; CERQUEIRA; SILVA, 2016b).

Sem alcançar grandes avanços com o Programa de Recuperação Econômica, o governo de Juracy Magalhães, após 1959, retomou o planejamento regional com a concepção do Plano de Desenvolvimento da Bahia (Plandeb). O objetivo era combater a seca, uma vez que o Nordeste acabara de passar pelo auge de uma das mais graves secas (1958), e transformar a Bahia em uma sociedade capitalista com bases industriais (ORTEGA; CERQUEIRA; SILVA, 2016b). A ideia era integrar a economia da Bahia com a da região Sudeste do Brasil, facilitando o fornecimento de bens intermediários. No entanto, as iniciativas se acumularam na região metropolitana (RM) de Salvador, acarretando em uma industrialização parcial e concentrada.

Durante a ditadura militar, até a década de 1970, a gestão pública baiana permaneceu fundamentada na intensificação da industrialização, mas, neste momento, de forma centralizada e conservadora: o estado foi dividido em 16 regiões administrativas (que posteriormente passaram a ser 17), cada uma com sede onde foram instaladas as agências governamentais (ORTEGA; CERQUEIRA; SILVA, 2016b). Essa regionalização, no entanto, não conseguiu promover o desenvolvimento socioeconômico e nem acabar com os desequilíbrios regionais, uma vez que suas ações foram concentradas nas regiões litorânea e metropolitana de Salvador.

Na década de 1980, devido à crise financeira, privilegiou-se as iniciativas privadas. Com efeito, emergiram áreas modernas especializadas do primeiro setor, sobretudo nas regiões

oeste (soja em Barreiras), norte (fruticultura irrigada em Juazeiro) e extremo sul (papel e celulose para produção de madeira) (MIDDLEJ, 2004). Porém, esse planejamento, que priorizou exigências das empresas privadas nas regiões, acarretou em uma maior desigualdade (SOUZA, 2008). Consequentemente, o crescimento econômico se restringiu às áreas que experimentaram a industrialização e urbanização, enquanto a maioria dos cidadãos continuou vivendo em condições de extrema pobreza. (SILVA, 2012).

A década de 1990 foi assinalada pela adoção de políticas econômicas neoliberais, com a propagação de práticas de privatização. Em 1991, quinze regiões econômicas foram propostas com referência à sua localização em relação à capital e com critérios físicos, ou seja, fundamentadas em características naturais ou de relevo (SILVA, 2012). Contudo, essa regionalização privilegiou localidades com perspectivas de melhor retorno aos investimentos privados, em detrimento às áreas do semiárido, acirrando, mais uma vez, as desigualdades inter-regionais na Bahia (SILVA, 2012).

No início da década de 2000, a atração dos investimentos privados permaneceu sendo priorizada. Os dois primeiros governos do novo século deram ênfase ao conceito de segmentação espacial inspirado nas zonas econômicas de 1991. A intenção era criar novas zonas de desenvolvimento, focadas nos corredores de produção dominantes da agropecuária, mineração, indústria, agroindústria, comércio e turismo. A territorialização, portanto, permaneceu alinhada com os parâmetros regionais de investimento e expansão do capital privado (ORTEGA; CERQUEIRA; SILVA, 2016b).

Em 2006, metade da população baiana residia em cidades de dimensões de pequeno porte, das quais 68% possuíam até 20 mil habitantes e cuja economia era centrada na agricultura de subsistência (ORTEGA; CERQUEIRA; SILVA, 2016b). Ao mesmo tempo, os municípios com mais de 200 mil habitantes e a RM de Salvador abrigavam o restante da população (ORTEGA; CERQUEIRA; SILVA, 2016b).

Diante desse cenário, em 2007, o então recém eleito governador Jaques Wagner abdicou a regionalização em vigor daquele momento e adotou uma nova forma de territorialização, visando, principalmente, reduzir as disparidades entre as regiões do estado da Bahia (ORTEGA; CERQUEIRA; SILVA, 2016b; DIAS, 2017). Essa divisão espacial ficou conhecida por Territórios de Identidade.

2.4.1 A formação dos Territórios de Identidade na Bahia: breve histórico

A formação dos TI se iniciou com a criação dos TR do PRONAT (FORNAZIER; PERAFÁN; 2018). No âmbito desse programa nacional, o escopo definido para o estado da Bahia foi dirigido para cinco TR, os quais representavam as microrregiões priorizadas como de maior demanda social pelo MDA (DIAS, 2016). A partir desse propósito inicial, entidades representativas dos agricultores familiares⁴ do estado, juntamente com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), articularam-se para a delimitação espacial e formação de instâncias colegiadas nestes cinco Territórios Rurais.

A seleção dos municípios para compor esses TR considerou critérios de coesão social e territorial, além de aspectos culturais, sociais e ambientais (DIAS, 2017). Como resultado deste processo, foram concebidos, no ano de 2003, os contornos dos primeiros TR da Bahia, a saber: Do Sisal, Chapada Diamantina, Litoral Sul, Velho Chico e Irecê.

Contudo, houve uma reação das lideranças dos principais movimentos sociais do campo quanto ao número reduzido de territórios. Assim, uma mobilização para a formação de mais TR se desenvolveu. Essa resistência da sociedade civil pode ser observada durante o primeiro seminário estadual, realizado em julho de 2003, que tinha como objetivo apresentar as ações da SDT sobre a abordagem territorial no estado. Conforme destacou Dias (2017), essa luta representou um diferencial do estado da Bahia em relação às demais Unidades da Federação:

[...] as intensas manifestações das entidades da sociedade civil, em especial aquelas vinculadas à agricultura familiar, começaram a imprimir uma atuação diferenciada no Estado em relação às demais unidades da federação, já que os presentes na oficina, não aceitaram pacificamente a seleção dos 5 Territórios já identificados em detrimento de outros que poderiam ser também atendidos (DIAS, 2017, p. 37).

Com efeito, diferentemente da programação ocorrida nas demais localidades brasileiras, neste primeiro encontro-oficina, um Grupo de Trabalho (GT) foi criado para aprofundar a discussão sobre a composição de outros territórios no estado, assim como para montar uma proposta de incorporação de mais TR no escopo de atuação da SDT. Esse grupo, composto por quatro representantes do poder público (dois de órgãos federais e dois estaduais) e seis da sociedade civil, passou a se reunir mensalmente para definir os demais territórios, utilizando como referência conceitos de Milton Santos para o agrupamento dos municípios, de

⁴ Principalmente a FETAG e as entidades sociais da Região Sisaleira (Polo Sindical, APAEB e MOC) (DIAS, 2017).

maneira a representar um local socialmente construído de pertencimento da população (DIAS, 2017).

Essas reuniões envolveram diversas atividades, como levantamento das delimitações geográficas já existentes na Bahia, com destaque para o mapeamento prévio realizado pela Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), em parceria com o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), o qual foi utilizado para definir e classificar os TR da Bahia (COUTO FILHO, 2007).

Inicialmente, buscou-se identificar localidades geográficas próximas, que abrangiam municípios onde já existia uma mobilização social e/ou que já realizavam ações públicas em conjunto, de forma a identificar elementos de coesão social e de interesse comum por aspectos naturais relevantes do território (DIAS, 2017). Essas localidades se caracterizaram pelos Pré-Territórios, que eram aqueles “agrupamentos de municípios que já tinha um embrião organizativo regional e queriam participar do PROINF e do diálogo com a SDT para serem reconhecidos como Territórios” (DIAS, 2017, p. 36). Esses grupos promoveram encontros regionais para discutir a formação de seus Territórios, chegando na composição do Litoral Sul, Bacia do Jacuípe, Sertão do São Francisco e Vitória da Conquista. Já para o restante do estado, esta atividade ficou sob responsabilidade do GT.

Em novembro de 2003, ocorreu a segunda oficina, onde o GT apresentou o primeiro mapa de todos os Territórios da Bahia, que seriam levados para aprovação no terceiro encontro, a ser realizado em abril de 2004. Para esse terceiro encontro, cada Território pré-concebido convocou dois representantes para expor seu posicionamento em relação à composição (municípios) e nomenclatura do Território. Como resultado desse processo, foi traçado o primeiro mapa oficial dos Territórios da Bahia, composto por 23 unidades.

Nesse contexto, Favareto et al. (2020) adicionaram o projeto FAO-MDA, implementado a partir de 2004, com o objetivo de apoiar os Territórios que não estavam no escopo da SDT. O Território Sertão do São Francisco foi utilizado como metodologia de referência, promovendo a mobilização dos atores sociais e a estruturação de parcerias, dando, assim, início a uma abordagem mais robusta e com elementos mais inovadores que o restante do Brasil.

Em 2005, ocorreu a primeira modificação do mapa. Representantes de organizações sociais, atingidos pela barragem da região de Itaparica, reivindicavam a formação de um novo Território. Essas organizações representavam, sobretudo, as famílias afetadas pela Companhia Hidroelétrica do São Francisco, residentes em municípios baianos e pernambucanos. A luta dos

movimentos sindicais rurais para assegurar os direitos dessas famílias fortaleceu a coesão social dessa população e o sentimento de pertencimento a um mesmo espaço. A demanda foi aceita pela SDT/MDA e governo do estado, incluindo, assim, o Território de Itaparica na composição do mapa dos TR (DIAS, 2017). Trata-se do único território com gestão compartilhada entre dois estados, Bahia e Pernambuco.

Em 2006, mais dois novos territórios foram constituídos, aquele da Região Metropolitana de Salvador, em decorrência do avanço da discussão sobre a ampliação da abordagem territorial para além das causas rurais, e o Território do Piemonte Norte Itapicurú, com o desmembramento de municípios dos Territórios do Piemonte da Diamantina e do Sertão do São Francisco (DIAS, 2017). Assim, em 2006, o mapa de delineamento territorial da Bahia passou a conter 26 TR.

No mesmo ano, calhou a adoção, por parte da SDT/MDA, do nome Territórios de Identidade em substituição aos Territórios Rurais (DIAS, 2017). O principal objetivo era expandir a noção de ruralidade para além das atividades agropecuárias e das zonas rurais, além de tentar atrair outros atores para se engajarem nos processos de reflexão e de escolhas em torno da composição dos territórios. Essa alteração, contudo, não foi realizada com base em aparatos normativos, havendo apenas a troca da terminologia em documentos públicos e atividades do estado (DIAS, 2017). Com efeito, em grande parte dos territórios brasileiros, a denominação de Territórios Rurais se manteve, com exceção da Bahia que, devido à legitimidade das discussões sobre a abordagem territorial, a alteração ocorreu de forma fluída (DIAS, 2017).

A última alteração no mapa viria a ocorrer no ano de 2011, quando mais um Território foi concebido, aquele da Costa do Descobrimento, composto pela separação de oito municípios do Território Extremo Sul. Nessa ocasião, três outros Territórios também solicitaram a mudança de seu nome e três municípios migraram para outros Territórios. A configuração final dos 27 Territórios de Identidade pode ser observada no Apêndice A e sua composição completa está disponível no site da SEPLAN (2023).

Neste processo de formação dos Territórios da Bahia é importante ressaltar o papel da Coordenação Estadual de Territórios (CET). Esse órgão colegiado foi constituído na terceira oficina de abril de 2004, por representantes de organizações dos movimentos sociais, organizações não governamentais e representantes do poder público (federal e estadual). Dentre as diversas ações, a CET ajudou na organização das oficinas que resultaram na formação dos Territórios, além de ter apoiado na elaboração de materiais e informes sobre os Territórios da Bahia. Ademais, foi responsável pela mobilização da sociedade civil e ampliação da

democratização da abordagem territorial de desenvolvimento no estado (DIAS, 2017). A CET continua em atuação até os dias de hoje, com a finalidade de mediar os conflitos e representar os TI perante os governos federal e estadual, cobrando a execução da política pública de desenvolvimento territorial, além de manter ativa a articulação das instituições, das redes e dos diálogos entre os Colegiados (DIAS, 2017; SERPA, 2011).

Ademais, convém mencionar a participação de quadros técnicos qualificados no processo de formação dos Territórios da Bahia. Conforme destacado por Favareto et al. (2020), a Bahia foi enriquecida com a contribuição de indivíduos fundamentais para a etapa de concepção dos Territórios, como Vitor de Athayde Couto Filho, que havia constituído a Secretaria da Agricultura Familiar no segundo governo de Fernando Henrique Cardoso. Durante sua passagem por Brasília, este economista teve contato com o tema do desenvolvimento territorial, a partir de seu precursor, José Eli da Veiga, além de ter estabelecido uma rede ampla de relacionamento. A partir do Governo Lula, Vitor voltou à Bahia e atuou ativamente na elaboração da política territorial do estado. Seu trabalho foi reconhecido por diversos atores e pesquisadores, que organizaram um livro (COUTO FILHO, 2007), como forma de marcar o seu legado para a gestão territorial da Bahia.

2.4.2 A oficialização dos Territórios de Identidade como unidade de planejamento

Em 2007, Jaques Wagner, ao assumir o Governo do estado, adotou os TI como unidade para planejamento e aplicação de políticas públicas (DIAS, 2017). Essa opção teve grande influência da CET, que desde o processo de transição entre governos vinha destacando a relevância do processo de construção dos TI e do protagonismo social existente nos territórios.

Esse reconhecimento tornou-se oficial, quando o então Governador publicou a Lei 10.705 de 14 de novembro de 2007 no Diário Oficial do estado, estabelecendo o uso dos TI para a elaboração do Plano Plurianual (PPA) 2008-2011 e fracionando o orçamento do estado para atender os 26 TI da época (DIAS, 2017). Com tal procedimento, “todas as Secretarias passariam, a partir de 1º. de janeiro de 2008 até 31 de dezembro de 2011, a planejar e executar seus projetos, ações e atividades finalísticas seguindo o recorte de abrangência dos Territórios de Identidade como apresentado no escopo da Lei” (DIAS, 2017, p. 54). Pode-se dizer, portanto, que esse ato oficializou o uso dos TI como unidade de planejamento.

Jaques Wagner já tinha em mente realizar o PPA de forma participativa. Para tanto, foram realizadas “Escutas Sociais” com a população, para coleta das demandas e sugestões de políticas públicas que deveriam ser priorizadas em cada TI. Ao mesmo tempo, foram

estabelecidos dois eixos de desenvolvimento e sete áreas temáticas, para que as Secretarias de Estado, setores públicos e sociedade civil preparassem suas propostas, as quais embasaram a matriz programática do governo, indicando as prioridades para o período.

O primeiro eixo “Desenvolvimento Social focando Educação e Saúde e com Equidade” englobou os temas de educação, saúde, segurança, direitos humanos, cultura, esporte, lazer, assistência social e inclusão digital, além de infraestrutura social (habitação e urbanismo, saneamento e energia) (BAHIA, 2008a). Por outro lado, o segundo eixo “Crescimento Econômico com Geração de Emprego e Distribuição de Renda” priorizou a produção organizada sob a forma da agricultura familiar, cooperativas, associações e microempresas (BAHIA, 2008a).

Os CODETER, com apoio da CET, foram responsáveis pela mobilização da sociedade civil para a participação nas plenárias, as quais foram estruturadas por um grupo de trabalho específico e conduzidas pela SEPLAN (DIAS, 2017). Para facilitar a sistematização das propostas durante as consultas públicas, os participantes foram divididos em subtemas dos eixos temáticos para que elaborassem suas propostas dentro das linhas de atuação (DIAS, 217). Após a discussão em subgrupos, as propostas foram apresentadas em plenárias para aprovação. Desse conjunto, 80% foram incorporadas aos programas das Secretarias de Governo do estado (BAHIA, 2008a). Como demonstrado por Dias (2017), esse processo contou com uma grande participação social, gerando a elaboração de milhares de propostas:

Ao todo, o primeiro PPA Participativo 2008/2011 na Bahia teve a participação de 40 mil pessoas entre plenárias e reuniões preparatórias, sendo mais de 12 mil nas plenárias finais. Resultaram na produção de mais de 8 mil propostas dos vários segmentos sociais (DIAS, 2017, p. 55).

Em 14 novembro de 2007, o primeiro PPA participativo e territorializado foi aprovado pela Lei nº 10.705 na Assembleia Legislativa, oficializando a aplicação da territorialização da ação pública na Bahia.

A elaboração do segundo PPA-P 2012-2015 seguiu a mesma lógica do anterior: foram estabelecidos três eixos estratégicos (1- Inclusão Social e Afirmação de Direitos; 2- Desenvolvimento Sustentável e Infraestrutura para o Desenvolvimento; e 3- Gestão Democrática do Estado), divididos em áreas temáticas, para que as setoriais estabelecessem suas matrizes programáticas (DIAS, 2017). Já para as Escutas Sociais, a SEPLAN optou por uma participação mais qualificada, delimitando a convocação de até 200 pessoas por TI para compor os Grupos de Trabalho Territoriais (GTT), os quais ficaram incumbidos de discutir os

eixos temáticos e traçar propostas para serem levadas às plenárias, as quais também deveriam considerar as ações propostas nos PTDS (BAHIA; 2011; DIAS, 2017; JESUS; LIMA, 2015).

Durante abril e maio de 2011, ocorreram as plenárias nos 26 TI. Os participantes foram alocados em subgrupos com base nos eixos dos subtemas, para discussão e sugestão de propostas.

Nas 26 plenárias territoriais realizadas na escuta social do PPA-P, foram coletadas e cadastradas pela Secretaria do Planejamento 3.288 propostas, das quais 2.996 foram apresentadas por representantes da sociedade, enquanto outras 292 foram coletadas nos grupos institucionais. O trabalho de validação realizado pela Seplan resultou em 1.952 propostas, colocadas à disposição das secretarias estaduais para análise e incorporação ao Plano Plurianual, caso elas atendam aos critérios técnicos e legais que regem o Plano e as funções dos órgãos estaduais (BAHIA, 2011, p. 35).

Posteriormente, essas propostas foram cadastradas e inseridas em um sistema eletrônico, o PPA Net, para que a população em geral pudesse incluir, até junho de 2011, no máximo 10 propostas por cidadão. Nessa etapa, mais sete mil propostas foram coletadas. Em 29 de dezembro de 2011, o PPA-P para o quadriênio 2012-2015 foi, então, instituído pela Lei nº 12.504.

O terceiro PPA-P 2016-2019 foi regulamentado pela Lei nº 13.468 de 29 de dezembro de 2015. Para a sua elaboração, o então novo governador Rui Costa (também do Partido dos Trabalhadores - PT) optou por um processo mais estratégico, com programas mais enxutos e que integrassem diversas áreas (DIAS, 2015). Com esta reorientação, o PPA-P deixou de ser dividido por eixos, sendo estabelecido em seu lugar 14 diretrizes estratégicas para a composição da matriz programática. Essa nova metodologia garantiu uma maior transversalidade entre os temas, permitindo, também, que os programas propostos contemplassem, concomitantemente, diversas áreas temáticas (BAHIA, 2016).

Quatro elementos direcionaram a construção do novo PPA-P: (1) os cenários prospectivos para a Bahia; (2) o resultado da consulta do Plano de Governo Participativo – PGP, realizada na campanha eleitoral de 2014; (3) a avaliação do PPA 2012/2015 e dos PTDS; e (4) a avaliação das diretrizes do PPA da União 2016-2019 (BAHIA, 2016; DIAS, 2017).

As Escutas Sociais foram reduzidas à participação dos membros dos CODETER, uma vez que o foco era, principalmente, revisar as demandas do PPA-P 2012/2015 e PDTS que ainda não tinham sido executadas. Assim, os Colegiados foram convidados a estabelecer uma hierarquia dessas propostas e priorizar 40 para serem levadas ao PPA-P 2016-2019. Contudo, os conselhos temáticos estaduais (como os de saúde, segurança pública, educação, segurança alimentar etc.) e entidades setoriais (indústria, comércio, serviços, agronegócio, agricultura

familiar, turismo e construção civil) também foram convidados a colaborar na formulação de propostas (BAHIA, 2016). Como resultado, 2.298 pessoas participaram do processo, propondo 1.080 propostas, das quais 48% foram incorporadas ao PPA-P 2016-2019 (BAHIA, 2016).

Outra inovação do PPA-P 2016-2019 foi a sistematização das propostas absorvidas pelo Governo no sistema FIPLAN (sistema integrado de gestão e avaliação do Estado), transformando-as em programas, compromissos e metas para as Secretarias de Estado (DIAS, 2017). A obrigatoriedade de incluir justificativas para as propostas não atendidas pelas respectivas Secretarias, também, foi um ponto importante introduzido nesta nova versão.

Nos anos seguintes, ocorreram os PPA-P 2020-2023 e, mais recentemente, o PPA-P 2024-2027, também seguindo a metodologia participativa e territorializada. Como nossos dados abrangem apenas situações até o ano de 2017, as informações desses PPA-P não foram examinadas de forma aprofundada nesta pesquisa. Mas ambos documentos estão disponíveis para consulta no site da SEPLAN.

2.4.3 Institucionalização e marco legal da política territorial da Bahia

A política territorial da Bahia é coordenada pela SEPLAN e tem sua governança compartilhada com os CODETER e Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial (CEDETER). Estes foram instituídos e legalizados pelo Decreto nº 12.354 de 25 de agosto de 2010, enquanto órgão colegiado vinculado à SEPLAN. O dispositivo também formalizou as atribuições desses Conselhos.

Na época, esse Decreto se tornou o principal marco normativo dos TI. Por meio deste, o programa ficou instituído com o intuito de impulsionar o desenvolvimento socioeconômico dos Territórios, articulando com as demais políticas públicas (BAHIA, 2010). De acordo com o Decreto, o Programa tem o objetivo de:

- [...] elaborar estratégias de desenvolvimento territorial sustentável que contemplem:
- I - a integração e compatibilização de políticas públicas com base no planejamento territorial;
- II - a ampliação dos mecanismos de participação social na gestão das políticas públicas de interesse do desenvolvimento dos territórios;
- III - a valorização das diversidades social, cultural, econômica e geográfica das populações (BAHIA, 2010, Art.2º).

É válido ressaltar, também, que os TI foram construídos com base nas discussões dos conceitos de território e desenvolvimento territorial apresentados anteriormente. Tais conceituações levam à definição destes como:

(...) agrupamento identitário municipal formado de acordo com critérios sociais, culturais, econômicos e geográficos, e reconhecido pela sua população como o espaço historicamente construído ao qual pertence, com identidade que amplia as possibilidades de coesão social e territorial (BAHIA, 2010, Art. 1º, § 1º).

Até 2014, a base legal da política territorial baiana era estabelecida por meio de Decretos, o que poderia gerar instabilidades. Assim, com o objetivo de tornar os Territórios de Identidade em política de Estado, e não mais somente de governo, foi promulgada a Lei nº 13.214 em 29 de dezembro 2014. Esta Lei, que teve grande participação da CET em sua elaboração, formalizou as diretrizes e princípios da Política de Desenvolvimento Territorial, além de regulamentar os CODETER e CEDETER (DIAS, 2017).

No Quadro 4 abaixo é possível constatar, também, que a Lei determinou que o planejamento do estado e a definição de seu ciclo orçamentário sejam baseados nos Territórios de Identidade. Ademais, segundo a Lei, o CEDETER tem a função de homologar e assessorar os CODETER na elaboração de estratégias para o desenvolvimento do território. Além das atribuições na política territorial, compete também ao CEDETER engajar-se nas etapas de discussão e acompanhamento do Zoneamento Ecológico-Econômico, do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA) (DIAS, 2017). Sua composição abrange onze representantes da administração pública e onze membros da sociedade civil no âmbito dos CODETER (BAHIA, 2014).

Já o CODETER é caracterizado por ser um fórum de discussão e de participação social, onde ocorrem o planejamento e gestão dos programas públicos e projetos do território, tendo a responsabilidade de elaborar o PTDS (BAHIA, 2014). A Lei também determina a concepção e aprovação de um regimento interno do Colegiado, que deve ser submetido para homologação do CEDETER.

A Lei também institucionalizou o Conselho de Acompanhamento do PPA-P (CAPP). Essa instância já havia sido criada em 2008 durante a experiência do PPA-P 2008-2011, mas ao longo dos anos sofreu certas dificuldades, não obtendo sucesso no monitoramento do plano. Com a Lei, o CAPP passou a compor a estrutura do CEDETER, sendo formado por conselheiros representantes da sociedade civil. Dentre suas responsabilidades está o acompanhamento da execução do PPA, da LDO e da LOA, garantindo, assim, o exercício do controle social.

Quadro 4 - Artigos 4º e 5º da Lei 13.214 de 29 de dezembro 2014 do Estado da Bahia

Seção III - Dos Objetivos

Art. 4º A Política de Desenvolvimento Territorial do Estado da Bahia tem por objetivo a promoção do desenvolvimento territorial, democrático, sustentável e solidário, através da participação social, da articulação e integração das políticas públicas e ações governamentais visando à melhoria da qualidade de vida da população e, ainda:

I - orientar o planejamento e a gestão das políticas públicas estaduais, constituindo-se como referência para elaboração do Plano Plurianual - PPA, da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, da Lei Orçamentária Anual - LOA, dos planos territoriais de desenvolvimento sustentável e solidário, dos planos setoriais e outros processos relevantes para o planejamento e ordenamento territorial do Estado da Bahia;

II - integrar e compatibilizar as políticas públicas nos Territórios de Identidade com base no seu planejamento, planos territoriais de desenvolvimento sustentável e solidário, programas e projetos governamentais;

III - ampliar e qualificar mecanismos de participação social na gestão das políticas públicas de desenvolvimento territorial sustentável e solidário;

IV - valorizar as diversidades de gênero, etnia, social, cultural, econômica e geográfica dos Territórios de Identidade e de suas populações;

V - estimular a concertação das políticas públicas, priorizando a cooperação entre os Governos federal, estadual e municipais, com a participação da sociedade civil, para a definição de diretrizes estratégicas de desenvolvimento territorial sustentável e solidário, o planejamento, o monitoramento e a avaliação das políticas públicas de âmbito territorial, com vistas à inclusão social e à equidade do desenvolvimento;

VI - estimular a gestão associada de serviços públicos, mediante o fomento à criação de consórcios públicos e outras formas cooperativas.

Art. 5º A Política de Desenvolvimento Territorial do Estado da Bahia será implementada, entre outros, através:

I - do Plano Plurianual - PPA, da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, da Lei Orçamentária Anual - LOA, dos planos territoriais de desenvolvimento sustentável e solidário e dos planos setoriais;

II - do monitoramento e da avaliação da gestão governamental na execução dos programas e ações do Plano Plurianual - PPA, da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e da Lei Orçamentária Anual - LOA, tendo como recorte de abrangência os Territórios de Identidade.

Fonte: BAHIA (2014).

Portanto, é possível notar que a Bahia, além de ter dado continuidade à política territorial, aperfeiçoou a sua gestão a nível do território, incorporando novos instrumentos. Destarte, os Territórios de Identidade representam um grande avanço no planejamento público.

2.5 AVALIAÇÕES DOS TERRITÓRIOS DA CIDADANIA DO BRASIL E BAHIA

Apesar do Programa Territórios da Cidadania ter sido paralisado, é importante avaliar seu desempenho, principalmente, para contribuir com o debate sobre a concepção de uma nova geração de políticas territoriais. Embora a literatura aponte para uma quantidade relevante de

trabalhos sobre abordagens territoriais de desenvolvimento, pouco se sabe sobre o impacto efetivo do PTC, sobretudo em relação a efeitos quantitativos. Silva Junior (2016) e Neder e Lopes (2016) assinalaram essa escassez de estudos na literatura científica brasileira sobre o programa, principalmente em relação a estudos empíricos quantitativos. De forma complementar, Andrade, Strauch e Ferreira (2016) mencionaram a carência de debates no meio acadêmico e na gestão pública sobre o monitoramento do programa.

Ressalta-se ainda que boa parte desse material contempla apenas os dados referentes à década de 2000-2010. Nos anos mais recentes, ocorreu uma queda importante de estudos que avaliaram os TC e/ou as políticas públicas de desenvolvimento territorial, provavelmente reflexo do término do programa nacional. De todo modo, apresentamos a seguir os principais resultados desses estudos.

Primeiramente, vale destacar a importância do PTC na avaliação dos especialistas. Para Favareto e Lotta (2017), o programa alcançou uma grande repercussão na América Latina, influenciando outros países da região na adoção do enfoque territorial. Berdegú e Favareto (2019) também afirmaram que a criação do programa foi o movimento mais abrangente de mudança nas orientações das políticas públicas de enfoque territorial no Brasil.

Entrando na análise do PTC, o estudo de Caniello (2016), o qual avaliou a qualidade de vida das famílias rurais de 37 TC em 17 estados, indicou que as condições de vida dos agricultores dos TC melhoraram durante a década 2001-2010.

Neder e Lopes (2016) mediram o efeito do PTC no estado de Minas Gerais a partir de um modelo estatístico, utilizando dados dos anos de 2000 a 2010. Os resultados indicaram que, dos 18 indicadores avaliados, apenas um parâmetro obteve uma evolução significativa, o PIB agrícola entre os períodos de 2005 e 2010, já os indicadores referentes à infraestrutura social (de abastecimento de água e saneamento) não tiveram uma evolução significativa nos municípios que participavam do programa.

Por outro lado, o trabalho de Cerqueira e Jesus (2016) mostrou que o Território do Litoral Sul na Bahia apresentou grandes avanços nos indicadores socioeconômicos entre os anos de 2000 a 2010. Apesar do estudo não realizar uma avaliação de impacto da política territorial, os dados apontam para uma redução significativa na pobreza, em especial a extrema, assim como aumento do IDH e da renda per capita, além de queda do analfabetismo.

Oliveira e Dias (2015) conduziram um estudo sobre o Território do Sisal, também na Bahia, e revelaram que houve uma maior democratização no território, com um aumento da participação dos atores locais no processo de gestão de políticas públicas. Porém, a

operacionalização do programa enfrentou um conjunto de desafios, acarretando em um número limitado de projetos concluídos. Segundo os autores, os principais problemas foram a falta de qualificação e formação continuada dos sujeitos locais, a ausência de participação de outros setores (como empresarial rural e urbano) na composição dos Colegiados, a falta de articulação do estado com os Colegiados, a defasagem no atendimento das demandas dos atores locais e a permanência da setORIZAÇÃO agrícola das ações nos PTDS.

De forma similar, Silva Junior (2016), no estudo conduzido sobre o TC Vale do Ribeira, em São Paulo, entre os anos de 2012 e 2014, retrataram que o programa inicialmente fortaleceu a organização local da sociedade civil e da agricultura familiar, principalmente, devido à mobilização para a participação na elaboração do plano territorial. Porém, em um segundo momento, essa articulação entre os atores locais enfraqueceu-se, refletindo a fragilidade institucional da política. Segundo o autor, o principal motivo para este enfraquecimento foi a falta de articulação entre o poder público, limitando a execução do PTDS e, conseqüentemente, a desmobilização generalizada da população local.

Da mesma forma, Favareto et al. (2020) avaliaram o Território do Sertão do São Francisco, na Bahia, e identificaram que a política de desenvolvimento territorial representou uma participação social mais ampla e maior transparência na gestão pública, além de promover a formação de capacidades. Porém, os autores assinalaram que grandes desafios ainda persistem, como a permanência do viés setorial dos Colegiados e a generalização dos PTDS, impedindo a reconstrução produtiva do território, a construção de acordos intersetoriais e a formulação de projetos verdadeiramente territoriais, por meio da concertação de interesses para além dos atores agrícolas tradicionais.

Na mesma perspectiva, Balem, Silva e Froehlich (2016), estudando o TC Central do Rio Grande do Sul, concluíram que, apesar de a política territorial ter promovido um aumento evidente do capital social no TC, essa ainda enfrentava grandes desafios, como a elaboração de estratégias territoriais desagregadas e divergentes, o condicionamento de sua operacionalização às vontades políticas locais e a falta de formação dos atores sociais para o controle social da política pública e do Território.

Rosa e Ferreira (2018) investigaram o TC do Pontal de Paranapanema no estado de São Paulo e alcançaram resultados similares. Os autores destacaram que o programa promoveu uma maior organização social em torno de projetos de interesse popular. Porém, a estratégia de desenvolvimento do TC também apresentou um forte viés setorial no planejamento e execução das ações. Os projetos e investimentos do PTDS priorizaram as ações das cadeias produtivas

agropecuárias – principalmente voltadas para os editais do PROINF - enquanto outras temáticas não foram tratadas de forma adequada.

Com isso, Valencia et al. (2019), concluíram que a experiência brasileira causou efeitos positivos, como empoderamento social, democratização e inclusão de atores historicamente marginalizados. Contudo, o espaço de atuação das coalizões foi bastante restrito, atendo-se a poucos programas de base agrícola.

A questão dos investimentos do PTDS voltados, em sua maioria, para os projetos do PROINF também foi um problema levantado por Favareto (2010c). Para o autor, a inovação do PTC foi parcial, pois as iniciativas e agenda dos CODETER se pautaram em atividades do setor primário, impedindo o desenvolvimento de planos estratégicos mais amplos e de longo prazo. Nesse sentido Favareto e Lotta (2022) adicionaram, que, para alcançar a inovação completa seria necessário que o território não fosse concebido somente como um simples local de incidência das políticas públicas, mas que este participasse ativamente da elaboração e implementação dos dispositivos públicos, considerando suas dimensões territoriais.

Na análise da composição dos CODETER, Favareto (2010b; 2010c) acrescentou que esses colegiados tiveram uma maior concentração de agricultores familiares, público prioritário do MDA. Mas mesmo dentro dessa categoria, a participação não foi igualitária, havendo maior presença dos segmentos intermediários dos agricultores familiares e pouca participação dos grupos mais precarizados, como quilombolas e indígenas (que também são considerados beneficiários das políticas voltadas à agricultura familiar de acordo com a Lei Nº 11.326, de 24 de julho de 2006). O autor também ressaltou a não participação de outros setores da economia para além do agropecuário nos espaços de concertação.

Esse resultado foi similar ao achado de Caniello, Piraux e Souza Bastos (2014), ao avaliarem o TC da Borborema, na Paraíba. Segundo os autores, o TC possui uma grande diversidade de dinâmicas espaciais e sociais, contudo, as ações e projetos se concentraram em atores dominantes da região de Campina Grande, zona mais dinâmica do território. Para os autores, portanto, a atuação do Colegiado não permitiu reduzir as desigualdades existentes dentro do TC, assim como as dificuldades das zonas deprimidas do Território.

Delgado e Grisa (2013) também observaram esse comportamento em seis TC analisados. Os autores identificaram que os projetos e ações aprovadas contemplavam, em maior parte, os atores sociais mais organizados e influentes do CODETER, limitando, portanto, a redução da pobreza rural e o desenvolvimento de grupos sociais mais vulneráveis, como comunidades quilombolas e povos indígenas.

Fornazier e Perafán (2018) advertiram para a limitação da atuação dos Colegiados Territoriais. Para os autores, a forte presença do setor agrícola e agropecuário nas ações do Colegiado limitaram a visão de desenvolvimento territorial, assim como a ausência de outros grupos sociais em sua composição – para além da agricultura familiar. Adicionalmente, os autores observaram que o CODETER, por ser um espaço consultivo, não pôde administrar e operacionalizar os recursos públicos, restringindo fortemente a sua atuação.

Em relação à estrutura orçamentária do PTC, Leite e Wesz Junior (2012) relataram que a aplicação do programa não significou um aumento orçamentário, apenas um redirecionamento dos recursos dos ministérios participantes para determinados territórios. Deste modo, o programa tornou-se refém da adesão dos ministérios, com a aplicação de seus recursos. No entanto, os autores também ressaltaram que, em alguns territórios, principalmente aqueles mais vulneráveis, ocorreu significativo acréscimo de recursos.

Nas palavras de Delgado e Grisa (2013), a definição dos TC gerou uma espécie de “selo PTC”, dando maior visibilidade aos municípios pertencentes ao programa e às respectivas prefeituras, as quais conseguiram angariar mais recursos para as suas cidades devido ao aumento de interesse de agências e bancos governamentais nesses territórios. Entretanto, os autores também evidenciaram que esses investimentos foram destinados para ações/projetos pré-determinados, sem grandes intervenções dos Colegiados.

Similarmente, Antunes Junior, Borsatto e Souza-Esquerdo (2022) constataram que grande parte das ações e projetos dos TC do estado de São Paulo foi imposta de cima para baixo, negando as demandas dos atores locais. Nessa ótica, para os autores, a política territorial não conseguiu alcançar grandes evoluções, devido, principalmente, à falta de articulação e integração dos atores do território.

Oliveira et al. (2018), analisando o PTC em Rondônia, apontaram falhas semelhantes. Segundo os autores, houve pouca participação da sociedade civil na construção dos planos, deixando os agentes do governo responsáveis por direcionar e aprovar os PTDS. Com efeito, os planos dos dois TC do estado abordaram as mesmas questões, apesar de terem características e demandas distintas.

Da mesma forma, Guimarães (2013) ressaltou que o PTC não conseguiu superar as barreiras de governança e gestão enfrentadas no PRONAT. Sua gestão permaneceu concentrada no governo federal em Brasília, o qual apenas comunicava o Colegiado onde seriam feitos os investimentos.

Favareto e Lotta (2022) fazem a mesma avaliação, assinalando que os programas territoriais, como Territórios da Cidadania, “não faziam mais do que ofertar um cardápio de ações planejadas desde o Estado central, para que atores territoriais reunidos em fóruns participativos apontassem prioridades” (FAVARETO; LOTTA, 2022, p. 21). Para os autores, seria necessário, portanto, promover a formação dos agentes locais, de forma a garantir o fortalecimento e a autonomia dos diferentes grupos sociais nos espaços de governança, para que estes consigam atuar ativamente nas etapas de elaboração, aplicação e acompanhamento das políticas públicas.

Em relação às ações dos Ministérios participantes do programa, Zimmermann et al. (2014) identificaram, segundo os Relatórios de Execução e Matrizes de Ação dos territórios, que as políticas assistencialistas, como o Programa Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada, sobressaíram-se em comparação às ações de infraestrutura e de apoio à produção agrícola. Por exemplo, ações para reduzir a concentração fundiária e promover o acesso à água, à infraestrutura, a estradas, à energia elétrica, ao saneamento básico e a mercados não foram priorizadas.

Da mesma forma, Leite e Wesz Junior (2011; 2012) complementaram esse diagnóstico realçando que houve uma grande concentração dos recursos do PTC em poucos ministérios. Apenas três dos 22 ministérios atuantes alocaram mais de 70% do montante destinado ao programa, com maior destaque para o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), com sua linha de Direitos e Desenvolvimento Social, a qual, por sua vez, representou mais de 40% dos investimentos (LEITE; WESZ JUNIOR, 2011; 2012). Ao passo que as linhas associadas à educação, cultura, reforma agrária e governança territorial receberam apenas 5% dos recursos em 2010 (LEITE; WESZ JUNIOR, 2011; 2012). Os autores destacaram ainda que esta última linha, apesar de representar um grande desafio do PTC, correspondeu somente por 0,1% dos valores disponibilizados em 2010.

No entanto, De Souza e Hespanhol (2016) ressaltaram que, apesar das dificuldades na gestão, organização e implantação do programa, o PTC chegou a promover a participação de uma gama significativa de atores locais, regionais e nacionais, possibilitando o desenvolvimento local na prática. Nesse sentido, Cazella (2008) ponderou que, apesar das críticas, não se pode esquecer da importância e potencialidades inovadoras oferecidas pela estratégia territorial para a elaboração de políticas públicas.

Dessa forma, pode-se concluir que o PTC trouxe importantes ganhos nas esferas sociais do desenvolvimento, principalmente, no aumento da participação, organização e

empoderamento da sociedade civil na discussão e planejamento das necessidades locais. Porém, segundo a avaliação dos pesquisadores, o programa não conseguiu alcançar um grau elevado de eficiência devido, principalmente, à pouca autonomia e diversidade dos Colegiados, o viés setorial dos PTDS e o foco assistencialista das ações públicas (não negando a sua essencialidade). O Quadro 5 resume os principais resultados. Adiciona-se a eles, o corte precoce dos recursos públicos destinados ao programa, gerando grande desmobilização dos Colegiados, o que acarretou em pouco tempo de aprendizagem da política pública.

Quadro 5 - Resumo dos ganhos e limitações do PTC ao longo dos anos

GANHOS	LIMITAÇÕES
Aumento da participação dos atores locais na gestão pública, promovendo maior democratização e controle social	PTDS com predomínio das ações no setor agropecuária e investimentos voltados, em sua maioria, para os projetos do PROINF
Participação social na discussão das necessidades locais, gerando empoderamento e maior conhecimento sobre território	Falta de qualificação e formação continuada dos sujeitos locais para conseguir fazer a gestão do território
Possível melhoria de indicadores socioeconômicos (redução da pobreza, aumento do IDH e renda per capita e queda do analfabetismo)	Pouca diversidade na composição dos Colegiados (predominância da agricultura familiar e ausência de outros grupos sociais)
Melhora da qualidade de vida dos agricultores	PTDS generalistas e pulverizados, com ausência de projetos estratégicos de médio e longo prazo
Maior organização dos agricultores	Falta de articulação do estado com os Colegiados
Recebimento de recursos, especialmente para os Municípios mais vulneráveis	Investimentos realizados de forma fragmentada e voltados majoritariamente para ações assistencialistas
Aumento do PIB agrícola	Falta de autonomia dos CODETER para elaborar e executar ações/projetos
Mais acesso a políticas públicas sociais	Dificuldade de integração dos diferentes ministérios
	Ações dos ministérios ainda impostas de cima para baixo
	Dependência da adesão dos Ministérios e de seus recursos para operacionalizar o programa

Fonte: Antunes Junior et al. (2022); Caniello (2016); Cerqueira e Jesus (2016); Delgado e Grisa (2013); Favareto (2010b); Favareto (2010c); Favareto e Lotta (2017); Favareto e Lotta (2022); Favareto et al. (2020); Fornazier e Perafán (2018); Leite e Wesz Junior (2012); Neder e Lopes (2016); Oliveira e Dias (2015); Oliveira et al. (2018); Rosa e Ferreira (2018); Silva Junior (2016); De Souza e Hespanhol (2016); Zimmermann et al. (2014).

Por fim, nessa perspectiva do enfoque territorial, vale realçar, também, que outros estados brasileiros implementaram o recorte territorial na administração pública. Neste grupo, o Piauí vem ganhando destaque nos últimos anos. No entanto, conforme evidenciaram Favareto e Lotta (2017), o caso piauiense foi pouco avaliado pela literatura brasileira e ainda não há

evidências suficientes sobre o desempenho do programa. De toda maneira, os autores observaram algumas ações que o governo estadual vem realizando nos últimos anos que podem potencializar o desenvolvimento de seus territórios, como a parceria com as Nações Unidas, por meio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), e as negociações com empresas privadas para financiar projetos inovadores utilizando recursos do Fundo Social do BNDES.

O estado de Sergipe também institucionalizou por meio de Decreto seus Territórios de Planejamento, dos quais apenas dois (Alto Sertão e Baixo São Francisco) coincidiram em termos de agrupamento de municípios com os TC (SANTOS; DA SILVA, 2016). Diante dessa dissonância, Delgado e Grisa (2013) relataram que a diferença na composição dos Territórios causou muita confusão entre os atores locais e sobreposições de institucionalidades, dificultando diálogos e realização de ações em conjunto. Da mesma forma, estudos sobre o desempenho da gestão territorial em Sergipe são praticamente inexistentes na literatura e no site do Governo do estado, também, não há informações sobre os Territórios de Planejamento, o que dificulta avaliar a performance do programa.

Enfim, o Rio Grande do Norte (RN) possui iniciativas de territorialização das ações. O estado firmou uma parceria com o Banco Mundial, em 2013, estabelecendo o Projeto “RN Sustentável”. O projeto é coordenado pela Secretaria de Estado do Planejamento e das Finanças e é executado a partir da concepção do desenvolvimento regional, tendo por referência os dez Territórios Rurais do PRONAT, dos quais seis também são TC. Dentre os objetivos do projeto está o aumento da segurança alimentar, o acesso à infraestrutura produtiva e a integração ao mercado (RIO GRANDE DO NORTE, 2022). Todavia, pouco se sabe sobre a performance desta iniciativa.

2.6 POLÍTICAS PÚBLICAS TERRITORIAIS, AGRICULTURA FAMILIAR E A AGENDA 2030 DA ONU

A Agenda 2030 da Organização das Nações caracteriza-se pela definição dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Essa agenda emergiu como “uma chamada universal à ação para acabar com a pobreza, proteger o planeta e garantir que até 2030 todas as pessoas desfrutem de paz e prosperidade”⁵(ONU, 2021, *site*).

⁵ Tradução livre das informações retiradas do site da ONU.

Os ODS são um conjunto de metas estabelecidas em setembro de 2015, pelos chefes de Estado na Assembleia Geral da ONU, cujo foco principal é alcançar o desenvolvimento sustentável, inclusivo e equilibrado em suas três dimensões – social, econômica e ambiental, até o ano de 2030 (ONU, 2021).

Diante deste quadro diverso, Berdegú e Favareto (2019) apontam que somente uma combinação intersetorial e multiministerial será capaz de atender os compromissos estabelecidos, ainda mais pela forte ligação existente entre muitos desses objetivos. Para os autores, portanto, as políticas territoriais possuem papel de destaque nesta agenda.

Nesse contexto, o mundo rural apresenta relevância, uma vez que é cenário para o cumprimento de 132 das 169 metas dos ODS, com destaque para aquelas relacionadas à erradicação da pobreza, produção de alimentos saudáveis, conservação ambiental e combate às emergências climáticas (BERDEGUÉ; FAVARETO, 2019). Torna-se evidente, portanto, a relevância da agricultura familiar para o cumprimento dessas metas. Por esse motivo, a ONU declarou a década de 2019-2028 como a Década das Nações Unidas para a Agricultura Familiar, reforçando a relevância deste grupo para a superação dos desafios mundiais (ONU, 2018).

De fato, é inequívoca a contribuição da agricultura para o atingimento da Agenda 2030. Para a segurança alimentar, por exemplo, este grupo é o principal produtor de alimentos seguros e nutritivos em muitas regiões do mundo (FAO; FIDA, 2019). Circunstância que ocorre no Brasil, onde essa agricultura fornece parte relevante dos alimentos consumidos internamente (GRAEUB et al., 2016).

Na Bahia não é diferente. Apesar de ocuparem apenas 32% das terras agrícolas, esses agricultores são responsáveis por 64% da produção de horticultura, 41% da pecuária e 82% da pesca (IBGE, 2019). Da mesma forma, os estabelecimentos familiares dos TC baianos são responsáveis por 71% dos grãos, 50% das frutas, 44% da horticultura e 35% da pecuária produzidos pela categoria no estado (IBGE, 2019).

Assim, a sua função em promover o ODS 2 (combate à fome) é cada vez mais reconhecida. Uma análise aprofundada da composição da dieta alimentar baiana corrobora essa afirmação. Analisando as categorias de alimentos mais adquiridas para consumo pela população baiana, as quais se caracterizam pelos cereais, leguminosas, hortaliças, frutas, laticínios e proteína animal, grande parte é produzida pela agricultura familiar (IBGE, 2019; IBGE, 2021).

A agricultura familiar também é reconhecida por suas vantagens em termos da sustentabilidade ambiental, tal como um antídoto contra as mudanças climáticas. Segundo FAO e FIDA (2019), esse papel ambiental deriva, em parte, do maior apego das comunidades locais

às paisagens, promovendo maior nível de interesse e cuidado com o ambiente natural, evitando alterações do clima. Além desse tipo de zelo, os agricultores familiares tendem a ser mais receptivos à adoção de abordagens sustentáveis, como a agricultura orgânica, a permacultura e a agroecologia. Esta última é uma perspectiva cuja predominância está na agricultura familiar (FAO; FIDA, 2019).

Na Bahia, por exemplo, os agricultores familiares são encarregados por 86% da produção da floresta nativa e de 72% da produção agrícola orgânica do estado. A propósito, 52% desta última se encontra nos TC (IBGE, 2019). Além dessa importância na produção orgânica, 85% dos estabelecimentos familiares dos TC declararam não utilizar agrotóxico (IBGE, 2019). Outro dado importante é o aumento, em média, de 20% das áreas destinadas à reserva legal e de 10% destinadas para o sistema agroflorestal (SAF) nos últimos anos (de 2006 a 2017) (IBGE, 2009; IBGE, 2019), além de um crescimento significativo no número de produtores cadastrados como orgânicos entre os anos de 2014 e 2020 nos TC da Bahia (SANCHEZ et al., 2021).

É possível notar, portanto, que os agricultores familiares são decisivos para o alcance dos ODS, com grande contribuição em sua vertente ambiental. As metas relacionadas à água (ODS 6) e aos ecossistemas terrestres (ODS 15) têm relação direta com a forma com que esses agricultores utilizam e administram os recursos naturais (FAO; FIDA, 2019). Ademais, trata-se de atores importantes nas ações de mitigação do aquecimento global (ODS 13), visto que operam nas áreas mais vulneráveis ao clima (FAO; FIDA, 2019).

No entanto, paralelamente, constata-se ainda, no Brasil, o amplo incentivo à agricultura industrial, cuja orientação está na contramão da Agenda 2030. Por exemplo, Altieri e Nicholls (2020) mencionam que a monocultura em grande escala causa a homogeneização dos agroecossistemas e das paisagens, diminuindo a diversidade de cultivos e gerando produção insuficiente de vitaminas e minerais. Carvalho (2021) também destaca que essa agricultura produtivista utiliza altos níveis de agrotóxicos, prejudicando a saúde humana e ocasionando a diminuição de polinizadores. Nesse sentido, dados de Bombardi (2017) revelam que o Brasil está na primeira posição em relação consumo de agrotóxicos e que 72% deste são destinados para as produções de soja, milho e cana-de-açúcar, as principais monoculturas de larga escala do país.

A pecuária extensiva – fortemente desenvolvida no Brasil, sendo o maior exportador de carne bovina do mundo – também representa grande ameaça à saúde humana e ao meio ambiente. Esse modo de produção animal causa o aumento da virulência, como foi o caso da

gripe suína (H1N1) em 2009 (ALTIERI; NICHOLLS, 2020), e a expansão das fronteiras agropecuárias, responsável por 80% do desmatamento e por 70% das emissões de gases de efeito estufa do Brasil (CARVALHO, 2021).

Assim, priorizar sistemas sustentáveis de produção de alimentos, reconhecendo a importância dos agricultores familiares para a conservação da biodiversidade agrícola e o seu papel de “guardiões da terra e dos recursos naturais” (FAO; FIDA, 2019) é primordial para o cumprimento da Agenda 2030.

Ademais, seu papel para o enfrentamento da pobreza e da exclusão social no meio rural brasileiro também é notável. Isto porque, no Brasil, a maior representatividade das pessoas que estão em condições de pobreza está no meio rural. Segundo dados do IBGE, em 2020, 43,7% da população rural vivia abaixo da linha da pobreza nacional⁶, enquanto na zona urbana esse percentual foi de 20,9% (IBGE, 2020). No estado da Bahia, com base nos últimos dados disponíveis, datados de 2010, 28,6% da população rural estava em condições de extrema pobreza e 50% em situação de pobreza (PNUD BRASIL, 2021).

O IDH do meio rural no estado da Bahia também é significativamente menor do que aquele da zona urbana, 0,538 e 0,699 respectivamente (PNUD BRASIL, 2021). Esses dados também são muito preocupantes nos TC da Bahia. Em 2010, todos os TC apresentavam IDH abaixo de 0,6 e o percentual da população pobre e extremamente pobre era de 42% e 22%, em média, respectivamente (PNUD BRASIL, 2021).

Assim, apesar de ter havido uma grande queda da pobreza no Brasil entre a década de 2000 e 2010, esses dados ainda são preocupantes. Adicionalmente, estudos já apontam que esse resultado positivo vem minguando ao longo dos anos. Hoffmann (2021), por exemplo, destaca que, desde 2014, vem ocorrendo um forte aumento da pobreza no Brasil, voltando a apresentar índices semelhantes a 2009.

Essa ampliação da pobreza levou também ao aumento da fome. O mesmo estudo de Hoffmann (2021) revela que o nível desta última seguiu a mesma orientação da pobreza, ou seja, a partir de 2014 a insegurança alimentar brasileira começa a subir, chegando em 2019 ao mesmo patamar de 2009. A pesquisa também aponta que a insegurança alimentar tende a ser maior no meio rural do que nas áreas urbanas, uma vez que a renda média dos moradores rurais é substancialmente mais baixa.

⁶ Linha de pobreza nacional no valor de 5,50 dólares por dia, convertidos pela paridade de poder de compra (PPP-2011) de R\$1,66 por dólar.

A pandemia da Covid-19 agravou ainda mais essa degradação, principalmente para a população rural. A Comissão Econômica para a América Latina e Caribe estima um aumento da pobreza em 5% na América Latina, com maior incidência nas áreas rurais (FAVARETO; CAVALCANTE FILHO, 2020). Com tal quadro, a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura prevê que o impacto da pandemia pode representar retrocessos em termos de um retorno da fome aos níveis de vinte anos atrás, com mais gravidade em países em desenvolvimento e nas áreas rurais (ZAGO, 2021).

Para o Brasil, essa deterioração significou a volta do país ao mapa da fome. Antes da pandemia da Covid-19, em 2017 e 2018, a insegurança alimentar grave já atingia 4,6% das famílias, apenas 0,4% abaixo dos 5% que definem o ingresso ao mapa da fome (CARVALHO, 2021). O estudo mais recente da Rede Penssan (2022) revela que 33 milhões de pessoas (15,5% da população) vivenciam insegurança alimentar grave.

A pandemia também impactou diretamente a agricultura familiar. As restrições impostas pelo distanciamento social e o fechamento temporário de locais de venda, restaurantes e escolas reduziram a demanda nas feiras e em outras formas de venda direta do agricultor familiar, afetando a situação social e econômica dessas famílias (ZAGO, 2021; FAVARETO; CAVALCANTE FILHO, 2020).

Porém, essas dificuldades poderiam ser revertidas com mais apoio aos agricultores familiares. Documentos da FAO e FIDA (Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola) mencionam que, quando suas atividades são viabilizadas, esses atores desempenham papel importante na construção de sociedades inclusivas e igualitárias, pois contribuem para o enfrentamento da desigualdade e do desemprego, sendo essenciais para o alcance dos ODS 8 e 10. Além dessa contribuição, o estudo menciona que os estabelecimentos familiares são mais intensivos em mão de obra do que as produções em larga escala, desempenhando papel primordial na geração de emprego local. Na Bahia, por exemplo, 72% da população ocupada no campo estão nos estabelecimentos familiares, o que representa mais de 1,5 milhões de empregos gerados (IBGE, 2019).

Ademais, o apoio à agricultura familiar é fundamental para o cumprimento do ODS 1 (erradicação da pobreza). Em primeiro lugar, porque essas famílias representam grande parcela dos próprios pobres. Em segundo lugar, a melhoria dos meios de subsistência dessas famílias se espalha para além do setor agrícola, alcançando toda a comunidade e ampliando as oportunidades do território em reduzir a pobreza (FAO; FIDA, 2019).

Assim, conclui-se que as políticas públicas territoriais para o meio rural exprimem um meio dos mais pertinentes para acelerar o cumprimento dos ODS, pois oferecem condições extraordinárias para que os agricultores familiares exerçam suas múltiplas funções. Trata-se de fomentar a reprodução econômica, social e cultural dessas famílias, além de atuar em frentes como aquelas da conservação da biodiversidade, dos recursos naturais e da qualidade da paisagem (MORUZZI MARQUES, 2004).

2.7 SÍNTESE DO CAPÍTULO 2

O desenvolvimento territorial pode ser compreendido, de forma geral, pelo resultado do processo histórico da relação sociedade-natureza que se expressa nas diferentes dimensões do patrimônio territorial. Sua construção fundamenta-se na abordagem baseada no lugar, potencial endógeno, multidimensionalidade, intersectorialidade, governança participativa e coesão social.

As primeiras políticas públicas com enfoque territorial foram implementadas nos anos 1990, voltadas principalmente para o meio rural, tendo o Programa LEADER como seu principal precursor. No Brasil, essa perspectiva emergiu no final do século XX, tendo suas primeiras políticas públicas elaboradas no início dos anos 2000.

A política pública territorial brasileira mais emblemática foi o PTC, criado em 2008, com foco principal nos territórios rurais mais vulneráveis. No entanto, poucos anos depois, esta abordagem começou a sofrer grandes reduções orçamentárias, limitando a sua atuação. Sua paralisação definitiva ocorreu no ano de 2016, demarcando o fim da estratégia territorial a nível nacional.

Porém, paralelamente, alguns estados da Federação deram continuidade ao planejamento territorial, sendo a Bahia o caso mais representativo. O estado oficializou sua estratégia de desenvolvimento territorial por meio de lei, além de ter introduzido novos dispositivos que fortaleceram o enfoque. Este processo foi facilitado devido à burocracia territorial vivenciada pelo estado previamente, além da formação de uma coesão social diferenciada.

Os principais benefícios alcançados no Brasil com o enfoque territorial são referentes à esfera social do desenvolvimento, principalmente, no aumento da participação, organização e empoderamento dos atores civis do território. Porém, segundo estudiosos, a abordagem não conseguiu alcançar um bom desempenho na dimensão econômica/produtiva do patrimônio territorial, sobretudo pelo viés setorial agrícola e assistencialista dos programas.

No entanto, diante dos desafios mundiais complexos, a perspectiva territorial de desenvolvimento permanece relevante na agenda pública, ainda mais para o mundo rural, onde os desequilíbrios são mais acentuados. O modelo multidimensional tem potencial de proporcionar bens públicos essenciais para a sociedade, como a segurança alimentar e nutricional, a proteção ambiental, o crescimento econômico equitativo e a redução da pobreza.

Assim, melhorar as condições de vida e meios de produção da população do campo significa, também, avançar para o progresso do país e para o cumprimento da Agenda 2030. Os ODS, portanto, podem ser uma janela de oportunidade para a elaboração de uma nova geração de políticas públicas territoriais de desenvolvimento rural.

3 JUSTIFICAÇÕES, EFEITOS E DISPUTAS DA ABORDAGEM TERRITORIAL DA BAHIA

Este capítulo apresenta os resultados das diferentes abordagens de avaliação da política pública de desenvolvimento territorial do estado da Bahia. Primeiramente, são expostas as justificações da adoção do enfoque territorial pelo governo do estado, utilizando como base a ferramenta teórica de Boltanski e Thévenot (1991). Na segunda seção são exibidos os primeiros resultados quantitativos sobre o impacto desta política para a agricultura familiar dos TC da Bahia. Em seguida, de forma a unificar os resultados anteriores, propõe-se uma nova forma de examinar os efeitos da política nas diferentes dimensões do desenvolvimento da agricultura familiar, a partir de um índice de avaliação da efetividade da política territorial. O quarto segmento se refere à perspectiva dos atores do território sobre esta modalidade de desenvolvimento, fundamentando-se na Perspectiva Orientada aos Atores de Long e Ploeg (2011), por meio da análise de entrevistas realizadas com os atores dos territórios. Por fim, releva-se como foi a aplicação na prática da abordagem territorial de desenvolvimento em três TC da Bahia. Reforça-se, contudo, que a discussão desses resultados é exibida no próximo capítulo, com a finalidade de integrar as diferentes avaliações da política territorial.

3.1 JUSTIFICAÇÕES EM TORNO DA ADOÇÃO DA ABORDAGEM TERRITORIAL NO BRASIL E BAHIA⁷

Este subcapítulo tem o objetivo de explorar as justificações da adoção da abordagem territorial no Brasil e na Bahia. Para tanto, aplicou-se a análise de conteúdo (BARDIN, 2015), em conjunto com a ferramenta teórica proposta por Boltanski e Thévenot (1991; 2020), a fim de interpretar os discursos dos representantes dos governos executivos, os quais foram responsáveis pela assinatura dos Decretos que estabeleceram os programas de desenvolvimento territorial. A intenção, portanto, foi identificar, tanto a nível nacional, como estadual, os argumentos utilizados pelos gestores públicos encarregados da concepção, implementação e manutenção da política territorial. Entretanto, é importante mencionar que não se tem a pretensão, aqui, de avaliar a efetividade em si da política territorial, mas, sim, de introduzir o

⁷ Este subcapítulo foi submetido em forma de comunicação de pesquisa para o 10º Encontro da Rede de Estudos Rurais, tendo sido publicado nos anais deste evento científico. Informações sobre esta publicação estão disponíveis nas referências (Schiesari e Moruzzi Marques, 2023). O texto incorpora as recomendações sugeridas pelos participantes do evento.

contexto do momento histórico de criação destas políticas. Já a avaliação da efetividade será realizada nos próximos capítulos a partir de diferentes métodos e perspectivas.

Na obra *A Justificação: sobre as economias da grandeza*, Boltanski e Thévenot (2020) propõem um modelo teórico para examinar a capacidade dos indivíduos em construir argumentos legítimos em situações de divergência. Ou seja, formas de legitimar e de comprovar os pontos de vista são sugeridos pelos autores, com vistas a demonstrar como acordos são alcançados em cenários nos quais existem lógicas conflitantes.

A legitimidade da arbitragem de uma desavença pode ser compreendida quando ocorre um “movimento pelo qual os participantes encerram o desacordo circunstancial em favor de um argumento de maior amplitude, indo além da situação para produzir um julgamento transportável que ultrapasse seus limites e seja admissível por um terceiro” (BOLTANSKI; THÉVENOT, 2020, p. 37). Ou seja, em cenários onde a possibilidade de concórdia alcançou seus limites, o acordo deverá ser estabelecido em um nível superior, por um argumento que seja aceitável por todos envolvidos em determinada situação.

Boltanski e Thévenot (2020) reforçam, contudo, que o uso empírico do modelo proposto em *A Justificação* não deve ser tratado como uma ferramenta analítica autossuficiente, pois a implementação de um dispositivo (como uma ação ou decisão pública) depende de um Estado, de um Governo e da mobilização de forças políticas.

Nesta abordagem, dois conceitos-chave são mobilizados, a *cit  * e o mundo comum (ou mundo justo). A *cit  *    uma “ordem política, que implica uma referência a um bem comum em uma sociedade em ordem” (BOLTANSKI; THÉVENOT, 2020, p. 175), isto   , representa uma ordem de grandeza, composta por princípios que norteiam o fundamento de um mundo justo comum. A extensão de uma *cit  * a um mundo comum ocorre na medida em que os princípios desta ordem de grandeza são aceitos e comprovados como legítimos, tornando-os base de formula  o de argumentos capazes de justificar as a  o  es das pessoas, e assim, constituir uma orienta  o normativa dos comportamentos. Estes valores admitidos como justos, porém, são susceptíveis de contesta  o a qualquer momento, especialmente com a mobiliza  o de elementos oriundos de concep  o  es distintas de justiça.

Sem representar uma extenua  o das possibilidades, seis modelos de justiça são propostos pelos autores e, para cada um deles, são indicadas as maneiras justas de agir e os princípios para a realiza  o destas a  o  es. Vale lembrar que estes modelos podem se imbricar, a partir de dois ou mais elementos justos provenientes de ordens distintas de justiça, sendo mobilizados ao mesmo tempo. Esses modelos são baseados em obras de autores clássicos da

filosofia política, as quais são tratadas como os contornos de regras estáveis que permitem construir um enquadramento de sociedade justa, ou seja, servem de “apoio para a elaboração de um modelo de ordem legítima” (BOLTANSKI; THÉVENOT, 2020, p. 162).

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

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

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

A concep  o da *cit  * cívica referenciou-se na obra Jean-Jacques Rousseau *Do Contrato Social*, de forma que a paz civil e o bem comum repousam sobre a autoridade de um corpo

político imparcial, legitimado pela vontade geral dos cidadãos, que por sua vez renunciam a suas individualidades e seus interesses particulares para se voltarem ao bem comum. A democracia participativa, portanto, constituiu a forma de organização política por excelência de comprovação desse mundo justo.

Neste âmbito, as pessoas são “dotadas de uma capacidade de escapar do egoísmo para ascender a um segundo plano, no qual não olham para seus interesses e sim para os de todos” (BOLTANSKI; THÉVENOT, 2020, p. 217). É no conjunto deste segundo nível que se forma a vontade geral: “o corpo do governo tem, com efeito, como pessoa moral, uma identidade específica, um eu particular, e seus membros se encontram unidos por uma sensibilidade comum, necessária para que eles possam agir harmoniosamente” (BOLTANSKI; THÉVENOT, 2020, p. 220). Assim, a coesão social, a coletividade e a participação social para alcançar o bem comum são os princípios que orientam essa ordem de grandeza.

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

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

Poucos anos após a publicação do livro em francês de Boltanski e Thévenot (1991), Lafaye e Thevenot (1993) discutiram a inclusão de uma justiça ecológica ao modelo, com a finalidade de destacar a importância crescente do que seria uma nova ordem “verde” justa. Esta ordem de grandeza constituiu uma perspectiva hipotética, em que princípios ecológicos legítimos se mesclam com outros situados em diferentes ordens de justiça, com perspectivas

visando à reconstrução das relações entre humanidade e natureza (MORUZZI MARQUES, 2013).

Este ordenamento, portanto, valoriza a preservação dos recursos naturais com a participação da sociedade civil, preferencialmente pela atuação em escala local. Com efeito, o movimento ecológico integra o contexto público contemporâneo a partir de uma visão de sustentabilidade, questionando as formas atuais de produção e consumo, permitindo atender às necessidades das gerações futuras, considerando uma dimensão temporal de planejamento de longo prazo (LATOUR, 1995).

Analisando a orientação seguida pelo Brasil para o seu processo de desenvolvimento, observou-se, na introdução desta tese, que este norte se fundou, por toda a trajetória de formação do país, no latifúndio monocultor e em privilégios consumados no patriarcalismo e clientelismo (FURTADO, 2007; HOLANDA, 2014). Ou seja, as diretrizes para o desenvolvimento foram baseadas, sobretudo, no modelo de justiça doméstica. É verdade, também, que a modernização conservadora dos anos 1970 se apoia em perspectiva justa industrial-mercantil.

Destarte, a história brasileira foi marcada pela carência de políticas públicas sociais e assistência para a população rural mais pobre (RIBEIRO, 2015). Apenas com a redemocratização, culminando com a homologação da Constituição de 1988, que estas pautas emergiram, valorizando e incluindo, no início da década seguinte, a agricultura familiar no repertório de políticas públicas (FAVARETO, 2010b).

Como visto anteriormente, a implantação de instrumentos democratizantes da concepção da ação pública constitui formas de comprovação de compromissos com a justiça do mundo cívico (BOLTANSKI; THÉVENOT, 2020). Mas foi apenas em 2003, com a chegada ao poder executivo federal de Luis Inácio Lula da Silva (Lula), do Partido dos Trabalhadores (PT), e de representantes do mesmo espectro político, que traços de concepção cívica de justiça se difundiram de forma mais marcante. Conforme destacado por Grisa e Schneider (2014), com a ascensão de Lula, passou-se de um governo referenciado no neoliberalismo e fundado em parcerias com setores mais conservadores, para uma administração mais participativa, envolvendo os movimentos sociais.

O mandato de Lula, portanto, representou uma maior ênfase na dimensão social, favorecendo a diversidade no comando executivo do país e rompendo, em certa medida, com lógicas patriarcais, clientelistas e neoliberais das justiças doméstica e mercantil-industrial. Este novo líder defendeu enfaticamente os direitos da população mais pobre. Com isso, os “atores

até então marginais nas arenas públicas, tornaram-se dominantes” (GRISA; SCHNEIDER, 2014, p.138).

Na concepção da justiça cívica, os representantes eleitos recebem “a missão de traduzir os interesses das massas e de transformar o interesse de cada um em um interesse coletivo” (BOLTANSKI; THÉVENOT, 2020, p. 308), mobilizando-os em torno de um bem comum. No caso em questão, o combate à desigualdade social, à pobreza e à fome, enquanto prioridades de governo, estão inscritos na perspectiva de ordenamento cívico, conforme destacado no discurso de posse do presidente Lula (Quadro 6). No campo da agricultura, o combate à exclusão social, a reforma agrária e a democratização do acesso à terra se inscreve no campo cívico de justiça social. Adicionalmente, a manifestação do presidente de repulsa ao egoísmo e individualismos, mas em favor do coletivo e da participação social constitui também clara ancoragem em princípios norteadores da *cit* cívica.

Quadro 6 - Trechos do Discurso Presidencial na Sessão de Posse no Congresso Nacional: Luis Inácio Lula da Silva - 2003

“Mudança”; esta é a palavra-chave, esta foi a grande mensagem da sociedade brasileira nas eleições de outubro. A esperança finalmente venceu o medo, e a sociedade brasileira decidiu que estava na hora de trilhar novos caminhos.

Diante do esgotamento de um modelo que, em vez de gerar crescimento, produziu estagnação, desemprego e fome; diante do fracasso de uma cultura do individualismo, do egoísmo, da indiferença perante o próximo, da desintegração das famílias e das comunidades.

Foi para isso que o povo brasileiro me elegeu Presidente da República: para mudar.

Essa é uma história antiga. O Brasil conheceu a riqueza dos engenhos e das plantações de cana-de-açúcar nos primeiros tempos coloniais, mas não venceu a fome; proclamou a independência nacional e aboliu a escravidão, mas não venceu a fome; conheceu a riqueza das jazidas de ouro, em Minas Gerais, e da produção de café, no Vale do Paraíba, mas não venceu a fome; industrializou-se e forjou um notável e diversificado parque produtivo, mas não venceu a fome. Isso não pode continuar assim.

É por isso que hoje conclamo: Vamos acabar com a fome em nosso País. Transformemos o fim da fome em uma grande causa nacional, como foram no passado a criação da Petrobras e a memorável luta pela redemocratização do País. Essa é uma causa que pode e deve ser de todos, sem distinção de classe, partido, ideologia. Em face do clamor dos que padecem o flagelo da fome, deve prevalecer o imperativo ético de somar forças, capacidades e instrumentos para defender o que é mais sagrado: a dignidade humana.

Para isso, será também imprescindível fazer uma reforma agrária pacífica, organizada e planejada.

Vamos garantir acesso à terra para quem quer trabalhar, não apenas por uma questão de justiça social, mas para que os campos do Brasil produzam mais e tragam mais alimentos para a mesa de todos nós, tragam trigo, tragam soja, tragam farinha, tragam frutos, tragam o nosso feijão com arroz.

Para que o homem do campo recupere sua dignidade sabendo que, ao se levantar com o nascer do sol, cada movimento de sua enxada ou do seu trator irá contribuir para o bem-estar dos brasileiros do campo e da cidade, vamos incrementar também a agricultura familiar, o cooperativismo, as formas de economia solidária.

Trabalharemos em equipe, sem personalismo, pelo bem do Brasil e vamos adotar um novo estilo de Governo com absoluta transparência e permanente estímulo à participação popular.

Fonte: Elaborado pela autora com base em BRASIL (2003). Grifo nosso.

Os autores de *A Justificação* ressaltam que a manifestação da vontade geral (das pessoas coletivas) está menos sujeita à desconfiança quando tomam formas oficiais, como, por

exemplo, por meio de resoluções, decretos ou programas públicos, mas sendo a Lei a forma mais legítima de evidenciar o mundo justo cívico.

No meio rural, pode-se dizer que uma das primeiras formas com conotação de comprovação da justiça cívica foi a elaboração do PRONAT, pela então recém criada SDT/MDA e com grande influência dos movimentos sociais (FAVARETO et al., 2020). Esse programa foi resultado da emergência da temática do desenvolvimento territorial, tanto no meio acadêmico, como em políticas públicas, representando uma janela de oportunidade (KINGDON, 1984; ZAHARIADIS, 2007) para o governo brasileiro.

Da mesma forma, alguns anos mais tarde, o PTC representou outra forma de comprovação da perspectiva de ordenamento cívico no mundo rural, capaz de angariar grande legitimidade. Para Favareto (2010c) a criação do PTC foi um importante avanço na abordagem de desenvolvimento do Brasil, representando um “[...] sinal de que finalmente, o Brasil rural passava a ser tomado como prioridade.” (FAVARETO, 2010c, p.56).

Neste contexto, vale destacar também a instituição da Lei Nº 11.326, de 24 de julho de 2006, a qual definiu a classificação da Agricultura Familiar e delineou as orientações para a elaboração da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais (BRASIL, 2006). Essa lei deu mais visibilidade e legitimidade a esta categoria social, possibilitando a elaboração de programas específicos voltados para o seu desenvolvimento.

O PTC priorizou atender a população do meio rural, principalmente a mais marginalizada, como agricultores familiares, quilombolas, assentados da reforma agrária, pescadores, indígenas e comunidades tradicionais (BRASIL, 2008). Ademais, o CODETER, o qual representava a governança compartilhada com os atores do território na identificação das demandas e priorização das ações, evidenciou, na prática, a inclusão do interesse coletivo e da vontade geral do território na execução de políticas públicas – elemento chave do mundo justo cívico.

Contudo, conforme observado por Miguel (2017) e refletido por Trindade e Bugiato (2020, p. 431), apesar da ascensão do PT à Presidência, que efetivamente trouxe “mudanças importantes na própria configuração institucional do Estado, como a criação de espaços participativos e na produção de políticas públicas mais inclusivas e democráticas”, a lógica de funcionamento das instituições não foi alterada, impossibilitando reais transformações na estrutura de Governo.

Este fato também foi comprovado na política nacional de enfoque territorial, a qual começou a entrar em declínio após poucos anos de sua aplicação. Na esfera econômica, a crise

financeira mundial de 2008, que se intensificou no Brasil a partir de 2012, levou a então líder do poder executivo, a presidente Dilma Rousseff (PT), a mudar as prioridades de governo, optando pela adoção de mecanismos de austeridade e políticas neoliberais (SANTOS, 2018). Outras formas de comprovação desta mudança foram o redirecionamento do orçamento do PTC para o Programa de Aceleração do Crescimento e a desmobilização da participação social na esfera pública, ocasionando a desaceleração do programa territorial (ANTUNES JUNIOR et al., 2021; LOTTA; FAVARETO, 2016).

No âmbito político, a forte representação no Congresso Nacional da chamada “bancada ruralista” favoreceu posicionamentos conservadores e defesa de interesses particulares (FAVARETO, 2010b) fundados em princípios justos da ordem doméstica e industrial, limitando, assim, as possibilidades de reformas estruturais em favor da agricultura familiar e de um desenvolvimento inclusivo para o mundo rural (LEITE; DE CASTRO; SAUER, 2018). Em 2016, o golpe parlamentar contra a presidente Dilma Rousseff representou a fragmentação dos interesses sociais e da vontade política, suscitando, no governo seguinte de Michel Temer, a supressão do MDA e, por conseguinte, da SDT, com a extinção oficial dos programas de desenvolvimento territorial (SABOURIN et al., 2020), uma vez que compunham políticas de governo e não de Estado.

Ou seja, a inclusão das populações mais pobres no orçamento público e a vinculação de movimentos sociais a determinados setores do aparato estatal ampliou a participação social, mas não deu sustentação no longo prazo para a manutenção dessas políticas públicas e para alterações estruturais no sistema político. Sem o apoio do governo central estes territórios vivenciaram sucessivos choques, dificultando a operacionalização de um projeto territorial e a autonomia político-administrativa dos níveis locais (ORTEGA et al., 2016b).

Apesar destes reveses, o enfoque territorial resistiu em poucas Unidades da Federação, que por escolha política ou técnica, optaram por manter sua regionalização (SABOURIN; MASSARDIER; SOTOMAYOR, 2016). O caso da Bahia foi o pioneiro e o de maior referência (ORTEGA et al., 2016b). Aqui vale realçar que a Bahia, também, foi marcada duramente, ao longo de sua história, pela marginalização da população do campo (FURTADO, 2007). Adicionalmente, o estado apresenta a maior concentração de comunidades quilombolas e de agricultores familiares do país, demonstrando a relevância e interesse público sobre esta temática.

Conforme mencionado nos capítulos anteriores, a abordagem territorial na Bahia teve como principal indutor o PRONAT, estabelecendo a composição de cinco TR para serem

assistidos pelo governo federal, que posteriormente também se tornaram TC. Para a sua implementação, a SDT em conjunto com as entidades sociais, coordenou seminários envolvendo a sociedade civil e órgãos públicos para apresentar a sugestão do programa e desenho de TR para o estado (DIAS, 2017). Ademais, um grupo de trabalho, também composto por atores sociais e do poder público, passou a se reunir mensalmente para montar uma proposta de formação de mais Territórios. Essas reuniões ocorreram entre os anos de 2003 a 2006 e envolveram diversas atividades, como a apresentação de propostas e ajustes da composição dos Territórios e eleição de representantes dos Colegiados (BAHIA, 2022a). Como resultado deste processo, foi elaborado o primeiro mapa dos Territórios da Bahia, o qual garantiu um elevado grau de legitimidade à iniciativa devido à ampla participação da sociedade civil (COUTO FILHO, 2007).

Neste período, pode-se ainda destacar a criação da Coordenação Estadual de Territórios (CET), composta inicialmente pelos integrantes do GT, mas que posteriormente se transformou em uma ampla rede de apoio institucional, composta por 28 organizações públicas (federal e estadual), privadas e não-governamentais, promovendo a sinergia entre os entes (COUTO FILHO, 2007).

Em 2007, Jaques Wagner (PT), ao assumir o governo da Bahia, deparou-se com esta janela de oportunidade e aderiu ao enfoque territorial como estratégia de planejamento. Nesse contexto, os Territórios Rurais se transformaram em Territórios de Identidade, ampliando também a sua abrangência para a região metropolitana de Salvador, uma vez que as temáticas e entidades do meio urbano foram incorporadas às discussões dos Colegiados (BAHIA, 2022a).

Analisando seu discurso de posse (Quadro 7), já era possível observar a sua inclinação para um ordenamento social fundado em justiça cívica, representado pela adoção da abordagem territorial. Dentre os temas destacados por Jaques Wagner estavam a valorização da democracia, a inclusão social, a redução da pobreza, a promoção da igualdade e a luta pela terra. A história sobre a formação da Bahia também foi retomada, apontando as injustiças sociais no campo, assim como o apreço pela participação da sociedade civil na gestão pública.

Quadro 7 - Trechos do Discurso de Posse de Jaques Wagner na Assembleia Legislativa

É com muita honra que venho a esta Assembleia Legislativa, de tantas tradições, para tomar posse no cargo de Governador da Bahia. Quero começar reafirmando, perante os componentes desta Casa, a minha convicção de que a democracia é um valor universal, especialmente quando lastreada na independência e harmonia entre os Três Poderes.

Podem ter certeza, senhores deputados, que minha prática à frente do governo da Bahia se dará sempre no sentido de consolidar os valores democráticos que tanto defendo.

Quatro anos atrás elegemos o presidente Lula e a Bahia foi extremamente importante nessa conquista. Com o presidente Lula estamos construindo um novo Brasil. Livre, justo, democrático e do bem. Tenho orgulho de ter participado como Ministro, desse projeto.

A Bahia é esse Estado imenso, com dimensões de um grande país. A Bahia é também o Estado da diversidade. Esta mistura de culturas, de raças, de cores, de religiões, de paisagens. Um povo doce, amigo e inteligente. Este mesmo povo, tão amável, já provou ao longo da história que não se acomoda diante da injustiça e da opressão, por mais forte que o opressor possa lhe parecer.

Mas essa mesma Bahia que encontrou mil e uma maneiras de lutar contra a opressão há tantos séculos, infelizmente, ainda vive um atraso de um modelo que está superado pela história. Um modelo que acentuou a desigualdade na distribuição das riquezas do nosso Estado e que se tornou ainda mais perverso nos tempos da velha ditadura militar.

A Bahia estava na contramão do Brasil. Por anos a fio quem dominou a política na Bahia se preocupou muito em concentrar e pouco ou nada em repartir.

Isso vai mudar. Mas vamos acrescentar ao crescimento uma missão, que parece ter sido esquecida há muito tempo: promover a igualdade. A igualdade de oportunidades para todos.

É preciso integrar a Bahia com a própria Bahia, com a sua parcela esquecida e abandonada. Hoje a riqueza do nosso Estado se concentra em poucos municípios, enquanto regiões inteiras vivem à margem do desenvolvimento. A desigualdade regional é um ciclo perverso de exclusão social, em que falta estímulo e oportunidade para as pessoas.

Agora, com a força do Governo do Estado em sintonia com o Governo Federal, vamos lutar para reverter esse quadro.

Nós vamos atualizar e retomar a sua linha de raciocínio, investindo em infra-estrutura para destravar o desenvolvimento, ativar as cadeias produtivas em cada município e associar crescimento econômico com justiça social.

É assim que vamos atuar no Semi-Árido, onde vive quase metade da nossa população. Assim como a parceria com o Governo Federal está possibilitando levar energia elétrica a todos os lares da Bahia, vamos criar soluções e assegurar que nenhum baiano vá penar por falta de água para sobreviver e plantar.

O nosso governo tem a obrigação de valorizar a diversidade, a criatividade, a cultura e a arte da nossa gente. Preservar nosso patrimônio histórico e nosso meio ambiente de beleza inestimável.

Se o Brasil nasceu aqui, agora, mais do que nunca, pode renascer do jeito que todos nós sonhamos um dia: um Estado mais justo e humano.

Hoje se encerra um ciclo e se inicia, se Deus quiser, uma nova era na nossa história. A Bahia que todos nós sonhamos está nascendo. Uma Bahia sem panelinha, onde o talento e a vontade de trabalhar sejam mais importantes que o sobrenome. Onde as oportunidades sejam iguais para todos. Sem espaço para favorecimentos nem perseguições. Onde o homem do campo conquiste o direito de viver da sua própria terra. Onde as nossas crianças tenham escola com educação de qualidade. Onde o respeito à vida seja prioridade.

É assim que vamos governar para a maioria, buscando a inclusão social em cada projeto ou ação deste novo governo.

É assim que vamos superar a concepção patrimonialista que, infelizmente, foi montada no nosso Estado. Vamos restaurar uma relação plenamente republicana na política da Bahia.

Eu sempre acreditei na força do diálogo, e agora não será diferente. Vamos planejar o Estado de forma participativa, ouvindo e aprendendo com o que a nossa gente tem a dizer e a ensinar.

Fonte: Elaborado pela autora com base em BAHIA (2007). Grifo nosso.

As formas de comprovação da perspectiva de mundo justo cívico na Bahia podem ser evidenciadas, inicialmente, pela elaboração do primeiro mapa dos Territórios da Bahia e formação dos CODETER. Mas é a partir da oficialização do primeiro Plano Plurianual

Participativo (PPA-P) de 2008-2011, referenciado nestes TI, que este ordenamento se tornou mais legítimo. Este PPA-P, sancionado pela Lei nº 10.705 de 14 de novembro de 2007, marcou um novo modelo de desenvolvimento para a Bahia, que, até então, privilegiava a indústria intensiva em capital e limitava o apoio aos pequenos empreendedores e agricultores familiares (ORTEGA et al., 2016b).

Na apresentação do PPA-P 2008-2011 (Quadro 8), Jaques Wagner ressaltou, principalmente, a participação da sociedade civil na gestão pública, apontando a sua importância para identificação e execução de políticas públicas condizentes com as necessidades e potencialidades dos Territórios. Nesta perspectiva, tratou-se de fomentar a coesão social em torno de um interesse comum, correspondendo a princípios de justiça da *cité* cívica. Em 2010, de modo a fortalecer essa visão, os TI foram formalizados por meio do Decreto.

Quadro 8 - Trechos da apresentação do PPA-P 2008–2011: Governador Jaques Wagner

Para atingirmos nossos objetivos, estamos promovendo profundas mudanças não apenas na estratégia e no modelo de desenvolvimento que orientou as decisões públicas nas últimas décadas, mas, também, nas formas de relacionamento Estado–sociedade e na condução do aparelho administrativo. O modelo de gestão adotado e que passou a orientar as nossas ações governamentais está baseado na Governança Solidária, que tem como elementos centrais os seguintes princípios: a Ética no tratamento das questões públicas; a Democracia permeando a relação entre governo e sociedade; a Transparência e o Controle Social das ações de governo, especialmente através dos conselhos de políticas públicas e dos fóruns territoriais; a Participação Cidadã na formulação e implementação das políticas públicas; o compromisso com a Efetividade e a Territorialização das ações e, por fim, a Transversalidade e a Descentralização Administrativa. (...).

Inaugurando um processo inédito na Bahia, o Governo do Estado abandonou a comodidade e as facilidades do planejamento realizado a portas fechadas, no conforto dos gabinetes, e deu início à inclusão efetiva da sociedade civil na formulação e implementação das políticas públicas. As plenárias do PPA participativo foram realizadas nos 26 Territórios de Identidade que compõem o novo mapa de desenvolvimento do Estado, e que foram delimitados com base no sentimento de pertença da população e da teia de relações sociais e econômicas a partir daí estabelecidas, o que permite o planejamento e a execução de políticas condizentes com as necessidades e potencialidades locais.

Fonte: Elaborado pela autora com base em BAHIA (2008a). Grifo nosso.

Assim, pode-se dizer que a vontade política e a sinergia entre os governos federal e estadual em relação aos problemas comuns e o entendimento de que a ação coletiva e a participação social são fundamentais na gestão pública, principalmente para a promoção da inclusão social, favoreceram a implementação do enfoque territorial na Bahia. Este último, por sua vez, ganhou mais força, a partir da institucionalização dos TI como referência para o planejamento do Estado.

Portanto, diferentemente do que ocorreu no executivo federal, a política territorial na Bahia resistiu aos conflitos de interesses econômicos e políticos. A (re)eleição de governadores

e representantes do mesmo espectro e partido político, favoráveis à participação social na gestão pública, possibilitou a permanência deste referencial de desenvolvimento fundado em justiça cívica. Nas eleições estaduais de 2014, Rui Costa (PT) foi eleito no 1º turno e também manteve maioria na Assembleia Legislativa. Com sua reeleição, foi possível garantir a promulgação da Lei nº 13.214 de 29 de dezembro de 2014, a qual tornou os TI e os Colegiados Territoriais em política de Estado. Ou seja, a Bahia conseguiu manter uma coesão social sólida em torno de um pacto territorial, fator crítico para o sucesso deste tipo de estratégia (ORTEGA, et al., 2016a; 2016b).

Diante deste cenário político mais estável e propositivo, a Bahia conseguiu também implementar em seu planejamento territorial outras inovações além dos dispositivos já mencionados acima, dando vigor às formas de comprovação desta lógica cívica. A Figura 5 ilustra estas inovações ao longo do período de 2004 a 2019, destacando outros instrumentos implementados, como os Consórcios Públicos e sua Federação (FECBahia), os Diálogos Territoriais, o CAPPa, o Cedeter e a Agenda Territorial da Bahia (AG-TER).

Figura 5 - Linha do Tempo - Planejamento Territorial da Bahia (2004-2019)



Fonte: Imagem cedida pela SEPLAN em 14 de março de 2023 via email.

Ademais, ao longo dos anos de 2004 a 2023, foram implementados cinco PPA-P. Sua relevância segue sendo compartilhada pelos governadores que passaram pelo poder executivo, conforme exemplificado nos Quadros 9 e 10, que apresentam os PPA-P de 2012 a 2019.

Quadro 9 - Trechos da apresentação do PPA-P 2012-2015: Governador Jaques Wagner

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

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

Fonte: Elaborado pela autora com base em BAHIA (2012). Grifo nosso.

Quadro 10 - Trechos da apresentação do PPA-P 2016-2019: Governador Rui Costa

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

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

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

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

Fonte: Elaborado pela autora com base em BAHIA (2016). Grifo nosso.

Deste modo, pode-se evidenciar a permanência dos princípios do mundo justo cívico na gestão territorial da Bahia, com destaque para os seguintes pontos: a decisão pela coletividade e observação de seus interesses comuns; o fortalecimento do diálogo e de instrumentos de democracia participativa; o envolvimento do povo e a participação social no processo de desenvolvimento; o exercício da cidadania; a inclusão dos segmentos historicamente excluídos; e a construção de planos pactuados, considerando as particularidades dos territórios. Eventualmente, outros ordenamentos de justiça também podem orientar a política e planejamento territorial do estado, mas a lógica cívica se mostra a mais evidente.

Assim, verifica-se que o discurso político-ideológico em torno dos princípios da mobilização da coletividade, da coesão social, da formalização das instâncias participativas e da institucionalização da política pública territorial compuseram argumentos legítimos que permearam a implementação e manutenção deste enfoque no estado da Bahia. Ademais, estes princípios do ordenamento cívico foram comprovados com maior profundidade e frequência no estado em comparação com o nível nacional, possibilitando construir aprendizados de longo prazo.

Conclui-se, portanto, que, para a existência do enfoque territorial de desenvolvimento, é preciso haver vontade política baseada em concepção de mundo justo cívico, ressoando na gestão e ações públicas. Entretanto, conforme apontado anteriormente, a efetividade dos dispositivos que utilizam este referencial depende de um Estado, de um Governo e da mobilização de forças políticas e sociais, os quais serão analisados, para o caso da Bahia, nas próximas sessões.

3.2 AVALIAÇÃO DA POLÍTICA TERRITORIAL A PARTIR DA CIÊNCIA DE DADOS E INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

Esta seção tem o objetivo de avaliar quantitativamente os efeitos da abordagem territorial baiana para os agricultores familiares dos TC do estado. Nossa hipótese é que os TC do estado da Bahia (TC-BA) alcançaram maiores avanços nos indicadores da agricultura familiar em comparação com o restante dos TC do Brasil (TC-BR). Para realizar essa investigação, dividiu-se o estudo em duas principais etapas. Primeiramente, calculou-se as diferenças das variáveis entre os períodos (2017 e 2006), de forma a obter a performance (ou evolução) das mesmas para os grupos TC-BA e TC-BR. Com isso, foi possível observar, tanto se a evolução ocorreu de forma distinta entre os grupos, como qual grupo obteve a melhor evolução. No segundo momento, foi conduzido o método econométrico Diferença em Diferenças (DD) propriamente, o qual aferiu a dupla diferente (ou seja, incluiu a diferença entre os grupos).

Primeiramente, apresentamos, na Tabela 7, os dados dos Censos Agropecuários de 2006 e 2007 para os dois grupos de pesquisa: tratamento (TC-BA); e controle (TC-BR). Vale lembrar que, a maior parte das variáveis refere-se ao percentual (%) de estabelecimentos da agricultura familiar. Apenas o valor da Produção e da Agroindústria são relacionados ao valor monetário médio (R\$) por estabelecimento. Os valores para cada grupo de TC são referentes a

média aritmética simples dos valores obtidos nos municípios que compõem cada grupo (TC-BR e TC-BA). As descrições das variáveis estão disponíveis no capítulo 1 (Quadro 2).

A partir da tabela abaixo, é possível notar que, em 2006, o TC-BA era superior apenas em 4 variáveis (lavoura permanente, floresta natural, reserva legal e produção orgânica); já no ano de 2017, a sua superioridade passou para nove variáveis (receita, lavoura permanente, irrigação, poço ou cisterna, programa social, floresta natural, sistema agroflorestal, não uso de agrotóxico e uso de adubação verde). Este resultado indica que ocorreu uma diminuição das disparidades entre os dois grupos de TC. Contudo, o grupo TC-BR, ainda, possui resultados superiores para a maior parte das variáveis no ano de 2017.

Tabela 7 - Indicadores da agricultura familiar para os TC-BA e TC-BR (2006 e 2017)

VARIÁVEIS	MÉDIA TC-BA		MÉDIA TC-BR	
	2006	2017	2006	2017
Receita (%)	67,37	75,88	68,96	75,45
Despesa (%)	82,09	100,00	90,76	100,00
Trator (%)	1,51	2,29	5,12	8,89
Veículo (%)	8,16	12,64	17,87	22,52
Produção (R\$)	5,74	10,02	11,31	22,97
Lav. Temporária (%)	45,58	47,20	61,25	64,89
Horticultura (%)	7,85	4,28	20,54	7,16
Lav. Permanente (%)	29,65	32,05	13,87	13,79
Pecuária (%)	45,29	55,16	63,51	69,98
Agroindústria (R\$)	0,28	0,51	0,46	1,80
Irrigação (%)	5,25	11,58	5,43	8,97
Emprego (%)	2,72	2,55	2,90	2,66
Energia (%)	41,27	64,81	66,69	82,53
Água (%)	42,42	72,49	61,94	80,53
Cisterna/poço (%)	25,52	60,45	37,36	36,40
Financiamento (%)	10,36	12,29	17,95	15,32
Programa Social	14,10	23,12	15,26	20,14
Assistência técnica (%)	8,12	7,52	18,83	17,23
Alfabetizado (%)	65,62	66,10	72,01	70,59
Ensino fundamental (%)	5,49	20,01	7,58	22,53
Ensino médio (%)	4,52	0,28	4,75	0,39
Ensino superior (%)	0,76	1,79	1,33	2,67
Área Reserva Legal (%)	5,67	11,02	7,94	14,10
Área Floresta (%)	15,28	14,22	12,34	11,01
Área SAF (%)	4,39	16,77	4,67	11,22
Não usa agrotóxicos (%)	89,14	85,53	74,75	68,78
Orgânico (%)	2,20	0,14	1,99	1,54
Adubação orgânica (%)	0,76	12,77	1,65	10,85

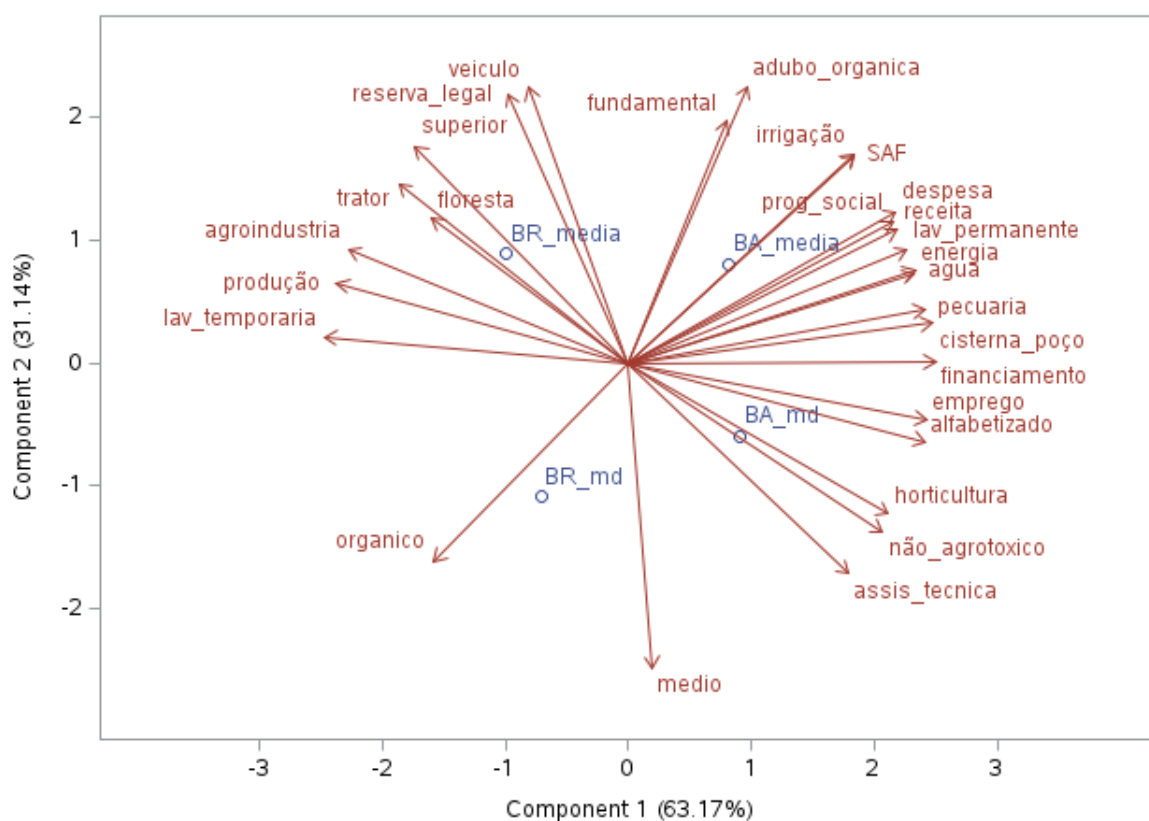
Fonte: IBGE (2009; 2019). Organizado pela autora.

No entanto, conforme a metodologia DD, para se analisar o impacto de uma política pública, o ideal é avaliar a evolução dos dados. Portanto, nesta primeira etapa, foi necessário calcular a diferença das variáveis entre os períodos (2017 – 2006), para todos os municípios participantes do PTC (incluindo os da Bahia), para formar uma nova base de dados.

Com esta nova base, aplicou-se duas técnicas da inteligência artificial indutiva não supervisionada para redução de dimensões: a Análise de Componentes Principais (PCA com Biplot); e as funções canônicas de análise discriminante quadrática (Gráfico Canônico). A intenção foi observar se a evolução conjunta dos indicadores da agricultura familiar dos municípios pertencentes aos TC-BA foi significativamente diferente da evolução conjunta dos indicadores dos demais municípios pertencentes aos TC-BR.

O PCA-Biplot é um procedimento de visualização estatística que constrói um gráfico baseado em dois componentes principais – os que contêm maior quantidade de informação do conjunto de dados – e mostra quais variáveis se destacam mais em cada grupo. Para a construção do PCA-Biplot foram utilizadas as médias e medianas (md) das variáveis, uma vez que o gráfico com apenas duas categorias não ilustra adequadamente os nomes das variáveis. O procedimento foi construído no programa SAS, utilizando duas dimensões.

Figura 6 - PCA-Biplot para TC-BR (BR) vs. TC-BA (BA)



Fonte: Resultado da pesquisa (SAS output).

A Figura 6 acima expõe o resultado do PCA-Biplot para o conjunto de dados. A interpretação consiste em verificar a direção dos vetores (representados pelas variáveis) em relação aos grupos (TC-BA e TC-BR). Quanto menor o ângulo entre o vetor e o eixo que passa

pelo nome do grupo, maior a relação da variável com aquele grupo, ou seja, maior a evolução (ou menor a queda) da variável naquele grupo em relação ao outro grupo.

Primeiramente, observa-se que os componentes que se formaram para a construção do gráfico somam 94,33%, ou seja, considera quase todas as informações de nossa base de dados. Outro ponto importante a ser sublinhado é o Componente Principal do *eixo X*, o qual concentra a maior parte das informações (63%), indicando que há uma diferença predominante entre os grupos que estão em lados opostos desse eixo (esquerda *versus* direita), ou seja, entre o TC-BA e o TC-BR.

Analizando os dois grupos separadamente, observa-se, para o grupo TC-BR, que as variáveis que estão entre os vetores mediana e média, isto é, entre BR_media e BR_md, são, majoritariamente, variáveis produtivas, como o percentual de estabelecimentos com tratores, o valor de produção da agroindústria, o valor total da produção e o percentual de estabelecimentos com lavouras temporárias. Isto indica que o TC-BR obteve um melhor desempenho nestas variáveis em relação ao TC-BA. O TC-BR, também, se destacou mais em outras duas variáveis da dimensão natural: percentual de agricultores que declararam ser orgânicos e percentual da área do estabelecimento destinada à floresta natural.

Por outro lado, analisando as variáveis entre BA_media e BA_md, identifica-se que o grupo TC-BA se diferenciou mais dos TC-BR, sobretudo, na evolução das variáveis institucionais (programa social, energia, água, poço ou cisterna e financiamento) e produtivas (irrigação, despesa, receita, lavoura permanente, horticultura, pecuária e emprego no campo). O percentual de área destinada a Sistemas Agroflorestais, o não uso de agrotóxicos e o percentual de agricultores alfabetizados também tiveram melhor evolução no TC-BA.

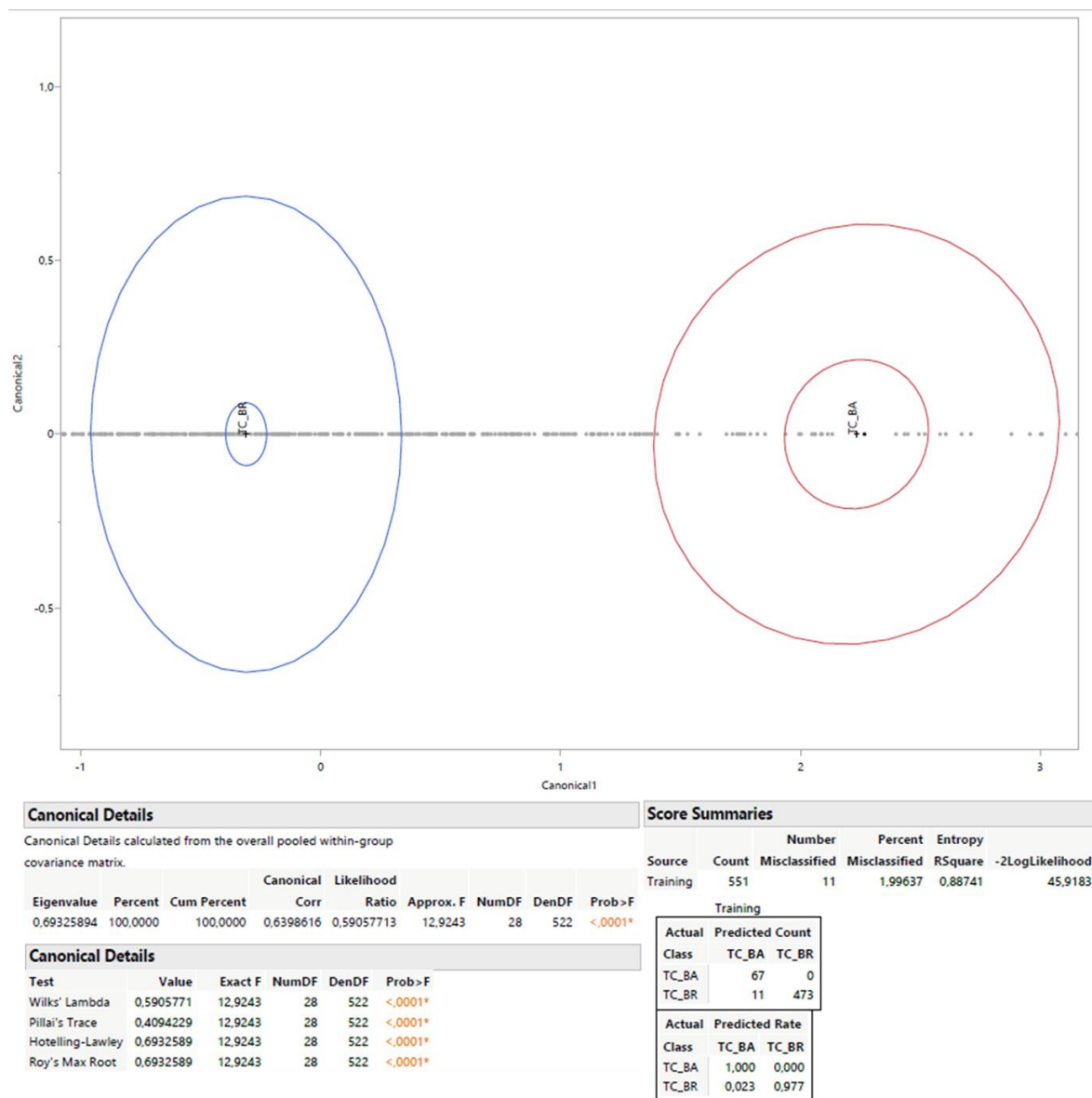
O Gráfico Canônico também é uma técnica de aprendizagem de máquina não supervisionado para visualização estatística. Mas, como esse método é paramétrico, isto é, assume uma distribuição normal dos dados, foi necessário ajustar a base de dados, substituindo os *outliers* (pontos fora da curva) por um valor máximo (quando o *outlier* estava acima do valor da média) ou por um valor mínimo (quando estava abaixo da média). As fórmulas utilizadas para realizar essa substituição seguem abaixo. A intenção foi estabelecer um valor máximo e mínimo, de forma a garantir uma distribuição Normal dos dados.

$$\text{Valor mínimo} = Q1 - 1,5 * (Q3 - Q1) \quad (2)$$

$$\text{Valor máximo} = Q3 + 1,5 * (Q3 - Q1) \quad (3)$$

, em que Q1 é o valor do primeiro quartil (valor do conjunto que delimita os 25% menores valores), Q3 o do terceiro quartil (valor que delimita os 25% maiores valores) e Q3-Q1 a diferença interquartílica. Assim, todos os *outliers* abaixo da Equação 2 foram substituídos pelo valor mínimo e todos os *outliers* acima da Equação 3 foram trocados pelo valor máximo. Este ajuste foi feito para cada grupo (TC-BR e TC-BA) separadamente. O gráfico foi construído também em duas dimensões, utilizando o SAS em conjunto com o programa *Jump* (JMP).

Figura 7 - Gráfico Canônico para TC-BA e TC-BR



Fonte: Resultado da pesquisa (SAS output).

O Gráfico Canônico, ilustrado na Figura 7, confirma a existência de dois grupos distintos, TC-BR e TC-BA, evidenciando a diferença entre os grupos. Ou seja, pode-se dizer

que, no conjunto de dados, as variáveis evoluíram de forma distinta entre os grupos. O escore de Verossimilhança Canônica é significativo ($p\text{-valor} < 0,0001$), a taxa de predição correta para os TC-BA é de 100% e para os TC-BR é de 97,7%, ou seja, indica que os resultados são estatisticamente aceitáveis. Ademais, todos os outros testes alcançaram um $p\text{-valor}$ menor que 0,0001, além de um R^2 de 0,88, o que é excelente para pesquisas das ciências sociais e humanas. Portanto, pode-se afirmar que os dois grupos tiveram evolução estatisticamente diferente em seu conjunto de dados.

De forma complementar, para comprovar a significância estatística da diferença entre os dois grupos, outro teste foi conduzido, mas, nesta etapa, utilizando a estatística robusta. Para tanto, realizou-se o teste de análise de variância multivariada não paramétrica (NP-MANOVA) no programa R, aplicando o parâmetro de Mahalanobis. Porém, como este método assume a não normalidade dos dados, foi possível utilizar a base de dados anterior (a com *outliers*). A Tabela 8 resume o resultado, o qual confirma a diferença significativa entre os grupos TC-BA e TC-BR ($p\text{-valor} < 0,001$).

Tabela 8 - Resultado do teste NP-MANOVA

Nº de permutações:	1000
soma dos quadrados totais:	1939
Soma dos quadrados dentro do grupo:	1929
F :	9.145
$p(\text{same})$:	0.000999

Fonte: Resultado da pesquisa (R *output*).

A partir destas evidências, identificou-se a pertinência de prosseguir com a investigação de nossa hipótese, mas agora buscando qualificar as diferenças entre os grupos. Para esse procedimento, foi aplicada a técnica de análise de variância não paramétrica univariada (NP-ANOVA), utilizando o teste de Kruskal-Wallis. A intenção foi identificar individualmente quais variáveis obtiveram maior evolução no grupo TC-BA em comparação com o TC-BR. Esta avaliação foi realizada no programa SAS para todas as 28 variáveis. Os resultados estão expostos na Tabela 9.

Tabela 9 - Resumo da estatística descritiva e resultados do teste NP-ANOVA para a evolução das variáveis nos TC-BA e TC-BR

D.	Variável	TC	Núm. Obs.	Média	Mediana	Desvio Padrão	NP-ANOVA p-valor
PRODUTIVA	Receita	BA	148	8,51	7,50	14,76	0,1540
		BR	1698	6,48	6,15	18,03	
	Despesa	BA	148	17,91	14,59	12,57	<,0001***
		BR	1700	9,24	4,98	12,45	
	Trator	BA	146	0,81	0,41	1,85	<,0001***
		BR	1599	3,90	0,99	7,09	
	Veículo	BA	148	4,47	3,07	9,00	0,9052
		BR	1683	4,60	3,52	18,25	
	Produção	BA	148	4,29	3,88	8,69	<,0001***
		BR	1697	11,65	7,90	24,97	
	Lav. temporária	BA	148	1,62	1,67	16,04	0,1412
		BR	1694	3,74	3,07	18,92	
	Horticultura	BA	147	-3,61	-1,66	7,35	<,0001***
		BR	1597	-13,80	-5,75	22,85	
	Lav. Permanente	BA	142	2,03	1,06	10,71	0,0020***
		BR	1575	-0,23	-0,44	11,65	
	Pecuária	BA	148	9,87	10,45	14,36	0,0058***
		BR	1697	6,52	5,69	17,44	
	Irrigação	BA	144	6,32	4,53	8,34	<,0001***
		BR	1586	3,80	1,80	8,87	
	Agroindústria	BA	126	0,23	0,10	0,71	<,0001***
		BR	1312	1,29	0,62	2,55	
	Emprego	BA	148	-0,17	-0,14	0,55	0,2858
		BR	1692	-0,24	-0,22	0,79	
INSTITUCIONAL	Energia	BA	148	23,54	24,30	14,11	<,0001***
		BR	1698	15,84	12,13	20,91	
	Água	BA	148	30,07	30,69	20,69	<,0001***
		BR	1698	18,63	13,35	21,47	
	Cisterna/poço	BA	148	34,93	33,61	19,78	<,0001***
		BR	1699	-0,94	-0,81	39,03	
	Financiamento	BA	148	1,92	2,01	7,63	<,0001***
		BR	1681	-2,60	-1,83	10,92	
	Programa social	BA	144	9,40	8,95	10,08	<,0001***
		BR	1667	5,05	1,44	15,40	
	Assistência técnica	BA	148	-0,60	0,50	9,08	0,3125
		BR	1700	-1,60	-0,39	15,85	
INTELLECTUAL	Alfabetizado	BA	148	0,48	1,03	10,31	0,0045***
		BR	1700	-1,42	-0,59	9,44	
	Ensino fundamental	BA	148	14,52	14,50	10,44	0,2735
		BR	1700	14,95	12,26	14,35	
	Ensino médio	BA	148	-4,24	-3,36	2,84	0,1007
		BR	1700	-4,36	-3,15	4,19	
	Ensino superior	BA	148	1,03	0,65	2,12	0,0007***
		BR	1700	1,34	0,94	2,35	

Continuação

D.	Variável	TC	Núm. Obs.	Média	Mediana	Desvio Padrão	NP-ANOVA p-valor
NATURAL	Área Reserva legal	BA	132	5,27	4,88	7,57	0,8226
		BR	1478	5,96	4,72	9,62	
	Área Floresta	BA	107	-2,99	-5,38	18,19	0,2699
		BR	1105	-2,74	-3,07	17,23	
	Área SAF	BA	117	10,82	7,62	14,37	<,0001***
		BR	1043	5,90	0,78	15,40	
	Não-agrotóxico	BA	148	-3,61	-2,68	9,04	0,1147
		BR	1700	-5,96	-3,93	16,13	
	Orgânica	BA	148	-2,05	-0,54	4,07	<,0001***
		BR	1700	-0,45	0,00	6,12	
	Adubação orgânica	BA	148	12,01	7,26	12,41	0,0010***
		BR	1700	9,21	5,19	14,61	

Fonte: Resultado da pesquisa (SAS output). *** significativa a 1%.

Analizando as médias e medianas da evolução das variáveis, nota-se que o grupo TC-BA obteve um desempenho superior em 19 variáveis contra 9 no TC-BR, ou seja, o TC-BA evoluiu em mais que o dobro do número de variáveis que o TC-BR. No entanto, para garantir uma maior robustez nesta avaliação, deve-se considerar apenas as variáveis com diferença estatística significativa entre os grupos, isto é, onde o p-valor < 0,01 (marcadas com *** na tabela). Assim, das 28 variáveis, 18 apresentaram diferença estatística significativa (p-valor < 0,01), das quais 13 (72% das variáveis) alcançaram evolução superior no TC-BA e 5 (28%) no TC-BR.

A interpretação do resultado pode ser feita da seguinte forma: entre os anos de 2006 e 2017, na dimensão produtiva, por exemplo, o % de estabelecimentos da agricultura familiar que conseguiram realizar despesas com a produção agrícola subiu em média 18% no TC-BA, enquanto que, no TC-BR, a evolução média foi de 9%. Na dimensão institucional, o % de estabelecimentos com acesso à energia, aumentou, em média, 24% no grupo TC-BA contra 16% no TC-BR. Para a dimensão intelectual, o percentual de agricultores alfabetizados ascendeu em 0,5% em média no TC-BA, enquanto que, no TC-Brasil, ocorreu uma redução média de 1,5%. Já na esfera ambiental, o percentual da área destinada para SAF cresceu em média 11% no TC-BA e 6% no TC-BR.

Examinando por dimensão e considerando apenas as variáveis com diferença significativa, observa-se que cinco variáveis produtivas apresentaram melhor desempenho (maior evolução ou menor redução) no grupo TC-BA, enquanto três cresceram mais no TC-BR. A Bahia foi melhor nas variáveis despesa, horticultura, lavoura permanente, pecuária e

irrigação. O grupo do Brasil obteve maior evolução nas variáveis trator, valor da produção e valor da agroindústria.

Para a dimensão institucional, verifica-se que o TC-BA alcançou melhor desempenho em todas as variáveis, das quais cinco (energia, água, cisterna/poço, financiamento e programa social) apresentaram diferença significativa ($p\text{-valor} < 0,0001$).

Na dimensão intelectual, os resultados são semelhantes para os dois grupos, TC-BA e TC-BR evoluíram significativamente na mesma quantidade de variáveis. O ensino superior obteve melhor desempenho no Brasil, enquanto a alfabetização cresceu mais na Bahia.

Na dimensão natural, três das seis variáveis apresentaram significância estatística ($p\text{-valor} < 0,01$), das quais uma apresentou melhor resultado no TC-BR (produção orgânica) e duas no TC-BA (área destinada a sistemas agroflorestais e uso de adubo orgânico).

Nota-se que estes resultados vão ao encontro dos obtidos no PCA-Biplot, corroborando, assim, para esta primeira etapa de investigação da efetividade da política territorial baiana. Destarte, pode-se constatar que a trajetória dos dados da agricultura familiar foi superior no grupo TC-BA em comparação com os TC-BR, com destaque para a totalidade das variáveis da dimensão institucional. Ou seja, indica que a política territorial baiana tem causado efeitos positivos para agricultura familiar, uma vez que se o estado não tivesse aplicado a sua política territorial, a evolução média dos indicadores da agricultura familiar teria seguido a mesma taxa de crescimento que a média do Brasil.

A segunda etapa consistiu na análise de impacto pelo método DD, o qual foi conduzido no *software* estatístico *Stata*. Para este procedimento, utilizou-se a base de dados inicial (apresentada no capítulo 1), ou seja, com os dados de 2006 e 2017. Isto porque, o modelo faz automaticamente a dupla diferença, calculando a diferença entre os períodos (2017 – 2006) e entre os grupos (TC-BA – TC-BR), além de considerar outras constantes, como o desvio padrão.

Com base nos resultados exibidos na Tabela 10, é possível inferir que das 28 variáveis pesquisadas, 9 foram impactadas positivamente pela política territorial baiana e 3 negativamente ($p\text{-valor} < 0,05$). O impacto negativo indica que a gestão territorial levou a um menor crescimento desta variável. Isto pode ter ocorrido, talvez, pela falha da política pública, pelo direcionamento de investimentos em outras questões mais urgentes em detrimento destas ou por não fazerem parte do rol de prioridades do planejamento territorial do estado. Estão são: agroindústria, trator e produção orgânica.

Já o impacto positivo sugere que a evolução das variáveis ocorreu exclusivamente devido à interferência da política pública territorial do estado da Bahia. Estas são: despesa; horticultura; irrigação; programa social; financiamento; energia; água; poço/cisterna; e SAF. Este resultado confirma, mais uma vez, a importância da política territorial baiana para a dimensão institucional do desenvolvimento da agricultura familiar. Mas, conforme apontado no capítulo 1, para comprovar estes resultados é preciso desenvolver outras análises, a fim de identificar a tendência de evolução equitativa entre os grupos.

Tabela 10 - Resultado do modelo Diferença em Diferenças

Variáveis	Efeito	Des. Padrão do efeito	R ²	N	F
Receita	2,02	(1.862)	0,044	3.694	56,3
Despesa	8,672***	(1.074)	0,261	3.696	.
Lav. temporária	-2,026	(3.082)	0,031	3.689	44,2
Horticultura	9,809***	(0.959)	0,140	3.579	218,3
Lav. Permanente	2,473	(3.885)	0,052	3.548	25,6
Pecuária	3,398	(2.812)	0,061	3.693	84,4
Agroindústria	-1,103***	(0.132)	0,109	3.238	121,9
Trator	-2,984***	(0.541)	0,036	3.566	130,3
Veículo	0,569	(1.189)	0,030	3.679	150,9
Irrigação	2,789**	(1.411)	0,029	3.567	35,3
Emprego	0,067	(0.065)	0,029	3.688	38,2
Programa social	4,135***	(1.480)	0,030	3.659	42,0
Financiamento	4,554***	(0.803)	0,026	3.676	68,7
Energia	7,709***	(1.999)	0,184	3.694	384,3
Água	11,484***	(2.597)	0,172	3.694	257,5
Cisterna/poço	35,891***	(2.961)	0,025	3.695	54,8
Assistência técnica	1,005	(1.066)	0,024	3.696	134,8
Alfabetizado	1,9	(1.480)	0,008	3.696	19,8
Ensino fundamental	-0,42	(0.903)	0,310	3.696	605,1
Ensino médio	0,115	(0.260)	0,354	3.696	704,5
Ensino superior	-0,315	(0.257)	0,069	3.696	109,1
Área Reserva legal	-0,819	(0.884)	0,089	3.427	126,3
Área Floresta	0,271	(2.004)	0,005	3.038	7,0
Área SAF	5,830***	(1.501)	0,095	2.929	83,2
Não-agrotóxico	2,354	(1.858)	0,041	3.696	107,9
Orgânica	-1,602***	(0.369)	0,008	3.696	124,9
Adubação orgânica	1,714	(1.208)	0,178	3.696	265,3

Fonte: Resultado da pesquisa (Stata *output*). *** p<0,01; ** p<0,05.

Com vistas a reduzir as incertezas, avaliou-se, preliminarmente, com a mesma base de dados, a dimensão institucional para apenas a região Nordeste (TC-NE), uma vez que seus

estados possuem características ainda mais similares. A Tabela 11 apresenta este resultado. É possível observar que, das cinco variáveis que obtiveram um desempenho significativo superior no TC-BA em comparação com TC-BR, quatro permaneceram com esta diferença positiva no estado baiano em comparação ao grupo TC-NE. Estas variáveis são: programa social, energia, cisterna e financiamento. A única variável do TC-BA que obteve um crescimento igual a média do TC-NE foi o percentual de estabelecimentos com acesso à água. Por esta razão, aferiu-se, também, a evolução da variável irrigação. Nesta estimação pode-se constatar que o grupo TC-BA obteve uma performance superior ao TC-NE. Assim, com este resultado, a suposição de que a política territorial favoreceu a dimensão institucional do desenvolvimento da agricultura familiar ganha mais força.

Tabela 11 - Performance das variáveis da dimensão institucional nos TC-BA e TC-NE

TC	programa social	financiamento	energia	água	cisterna	irrigação
2006						
TC-NE	22,42	15,70	66,51	42,19	35,80	5,41
TC-BA	14,10	10,36	41,27	42,42	25,52	5,25
2017						
TC-NE	30,20	13,43	79,23	72,24	63,72	9,31
TC-BA	23,12	12,29	64,81	72,49	60,45	11,58
EVOLUÇÃO						
TC-NE	7,78	-2,27	12,72	30,05	27,92	3,90
TC-BA	9,01	1,92	23,54	30,07	34,93	6,33

Fonte: IBGE (2009; 2019). Elaborado pela autora. Variáveis estão em valor percentual (%).

Dessa forma, pode-se constatar que a utilização da ciência de dados e inteligência artificial são métodos apropriados para examinar a efetividade de uma política territorial, estimando o desempenho das variáveis para dois grupos de pesquisa e entre dois períodos. Para o caso da Bahia, conforme evidenciado, os resultados nos sugerem que a sua política territorial tem provocado mudanças positivas significativas nos indicadores da agricultura familiar, confirmando uma das hipóteses de nosso estudo.

3.3 O EFEITO DA POLÍTICA TERRITORIAL: UMA PROPOSTA DE AVALIAÇÃO POR MEIO DE ÍNDICE DE EFETIVIDADE⁸

Este subcapítulo visa propor um protótipo de índice de efetividade para complementar a metodologia de análise de impacto da política territorial do estado da Bahia para a agricultura familiar. Assim, o índice avalia os efeitos da política territorial baiana, unificando os resultados da seção anterior. Posteriormente, visando identificar o efeito final da política territorial baiana para o desenvolvimento de seus TC, o IFDM Geral foi mobilizado.

Primeiramente, convém mencionar que a elaboração de índices para avaliar o meio rural não é novidade na literatura brasileira. A sua concepção já foi realizada por importantes autores (KAGEYAMA, 2004; 2008; CONTERATO; SCHNEIDER; WAQUIL, 2007; MELO; PARRÉ, 2007; STEGE; PARRÉ, 2011; PINTO; CORONEL, 2016; SOUZA, 2019), que desenvolveram diferentes metodologias para examinar, sobretudo, o nível do desenvolvimento dos espaços rurais. A seguir resumimos alguns destes trabalhos.

Kageyama (2004), por exemplo, elaborou um índice para avaliar o nível de desenvolvimento rural dos municípios do estado de São Paulo. O índice foi construído a partir da média aritmética de quatro indicadores, os quais, por sua vez, foram formados pela padronização das variáveis pelo desvio padrão. 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) e as bases de dados utilizadas 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) compilaram um índice para identificar as desigualdades existentes no meio rural do estado do Rio Grande Sul. Cinco dimensões do desenvolvimento (social, demográfica, político e institucional, econômica e ambiental) foram consideradas, 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). A uniformização dessas variáveis seguiu a técnica de Mínimo e Máximo, possibilitando calcular subíndices a partir da média aritmética destas variáveis.

⁸ Este subcapítulo está baseado nos artigos de Schiesari, Moruzzi Marques e Sarriés (2023) e Schiesari, Moruzzi Marques e Sarriés (2024), com algumas adaptações e complementações. Informações para citação das publicações estão disponíveis na seção Referências.

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 abordaram 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) propôs a sua replicação para o nível nacional. 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 como um fim. Estas dimensões 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.

Deste modo, conforme destacou Pinto e Coronel (2016), é possível evidenciar que não há na literatura um índice padrão consolidado para mensurar o nível de desenvolvimento no meio rural. Isto é, diferentes variáveis, métodos e abordagens são utilizados para criar estes parâmetros. O único ponto em comum é a concepção de um índice multidimensional.

Mais recentemente, Dallabrida et al. (2023) sugeriram um Índice Multidimensional da Ativação do Patrimônio Territorial (Imap), relacionado especificamente ao desenvolvimento territorial, para diagnosticar a perspectiva territorial de forma integrada, interdisciplinar e multidimensional. Trata-se de uma metodologia para avaliar as diferentes dimensões e setores do desenvolvimento territorial, ou seja, aborda questões e atores para além do ambiente rural. O Imap é formado por seis indicadores-dimensões - produtiva, social, cultural, humana-intelectual, institucional e natural -, os quais são compostos por diversas variáveis (incluindo dados qualitativos), que por sua vez, podem ser coletadas diretamente em visitas de campo e

depois transformadas em escalas de 1 a 5. A compilação final do índice é calculada a partir da média aritmética dos indicadores.

Assim, levando em conta o referencial teórico-metodológico utilizado nos trabalhos acima, desenvolvemos um protótipo de índice para avaliar a efetividade da política territorial para o desenvolvimento da agricultura familiar, uma vez que este grupo representa o público-alvo prioritário da política territorial baiana.

Convém também mencionar que denominamos o nosso índice de “avaliação da efetividade da política territorial” – e não de desenvolvimento rural - pois, conforme observado por Souza (2019), o processo de desenvolvimento pode ser analisado em diferentes etapas. Como os dados do Censo Agropecuário apresentam, principalmente, variáveis que ilustram os fatores condicionantes do desenvolvimento e não, de resultado do desenvolvimento, optamos por esta nomenclatura. Assim, por meio deste índice, foi possível capturar os efeitos da política territorial para distintas variáveis condicionantes do desenvolvimento da agricultura familiar. O efeito final deste desenvolvimento, por sua vez, foi calculado por meio de índice já materializado na gestão pública, o IFDM, que, apesar de não ser específico da agricultura familiar, consegue indicar o efeito causal da política pública para o município.

A metodologia aplicada para a elaboração do índice de efetividade seguiu os preceitos do método DD, possibilitando, assim, captar os efeitos exclusivos da política em questão. Dessa forma, dois períodos e dois grupos de análise foram novamente considerados. A base de dados utilizada nesta etapa é a mesma que foi apresentada na introdução desta tese, composta por 28 variáveis da agricultura familiar, para os períodos de 2006 e 2017, e 1848 observações, as quais representaram os grupos TC-BA (148 municípios) e TC-BR (1700 municípios).

Conforme apontado anteriormente, para a construção do índice é necessário realizar a padronização dos dados, uma vez que todas as informações precisam ser comparáveis entre si. Do mesmo modo que no caso de Conterato, Schneider e Waquil (2007), optou-se por um índice que variasse entre 0 e 1 (similar ao IDH), portanto, realizou-se a normalização dos dados por meio da técnica de Mínimo-Máximo, seguindo a fórmula abaixo:

$$X_{normalizado} = \frac{X - X_{min}}{X_{max} - X_{min}} \quad (4)$$

Realizou-se esta padronização para ambos os períodos, 2006 e 2017, e para todas as variáveis, transformando-as em valores entre 0 e 1. Em seguida, de forma a quantificar melhor o impacto da gestão territorial, foi realizada uma ponderação dos dados, uma vez que muitas

variáveis foram consideradas no modelo. O método utilizado para essa ponderação qualificou as variáveis em três grupos distintos, A, B e C. As variáveis do grupo A receberam um peso superior de 30%, o grupo B de 15% e o grupo C permaneceu igual. A eleição das variáveis para compor cada grupo fundamentou-se no objetivo principal da política territorial. Assim, as variáveis altamente relacionadas com o propósito da política territorial (e formação dos TC) foram alocadas no grupo A, em especial aquelas que envolvem questões sociais (políticas públicas de cidadania e educação básica) e de inclusão produtiva (envolvendo os principais cultivos da agricultura familiar). Já as variáveis do grupo B envolvem questões de afinidade moderada com a política territorial, ou seja, possuem uma relação mais indireta. O grupo C representa aquelas que não estão explicitamente mencionadas no objetivo da política territorial. O Quadro 11 exibe essa divisão das variáveis. A ponderação foi conduzida para os dois períodos de análise (2006 e 2017).

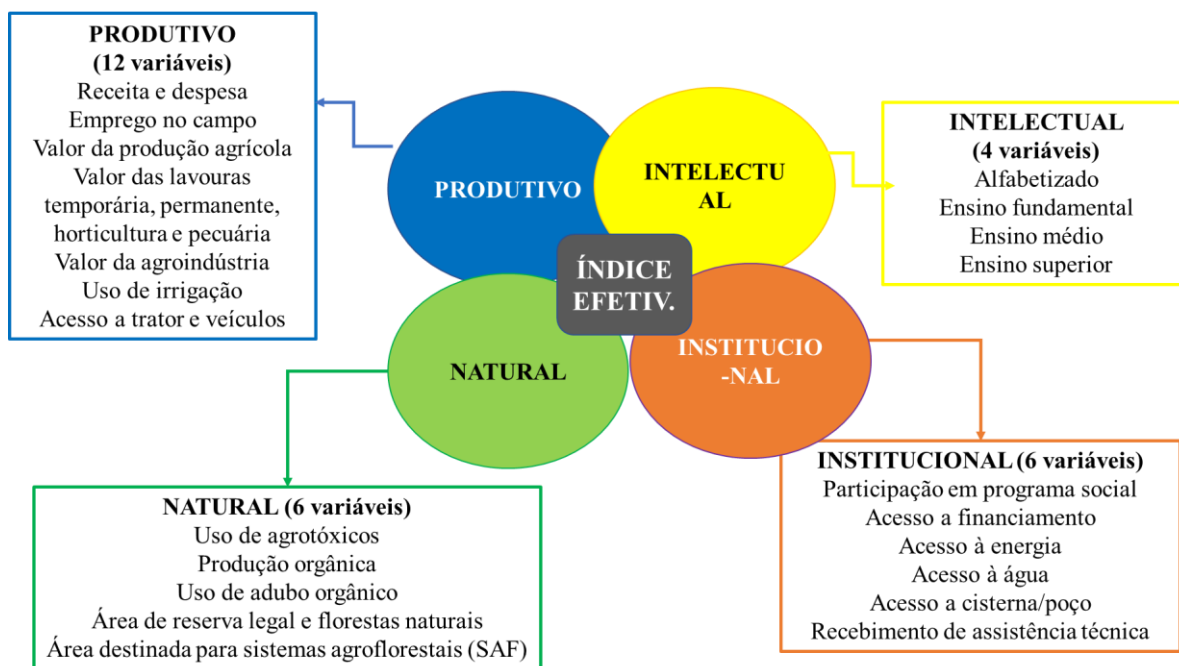
Quadro 11 - Estrutura da ponderação ABC

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

Fonte: Elaborado pela autora.

Visando destacar as diferentes dimensões do desenvolvimento, o passo seguinte envolveu a formação de quatro indicadores. Estes seguiram a mesma divisão já estabelecida na base de dados, ou seja: produtivo, institucional, intelectual e natural. Cada indicador foi formado pela média aritmética simples das variáveis que o compõem. Em seguida, calculou-se o índice de efetividade, a partir da média aritmética simples dos quatro indicadores. A Figura 8 ilustra essa composição.

Figura 8 - Estrutura do índice de efetividade da política territorial para agricultura família



Fonte: organizado pela autora.

Para elaborar o índice de cada grupo (TC-BA e TC-BR), foi calculada a média aritmética simples dos valores obtidos nos “n” municípios que formam cada um. Assim, como resultado desta etapa, obteve-se um índice para o ano de 2006 para os grupos TC-BA e TC-BR e outro para o ano de 2017, também, para ambos os grupos.

O impacto da política territorial foi mensurado em duas etapas. Na primeira calculou-se a diferença do índice entre os períodos (2017 e 2006) e, na segunda, a diferença entre os dois grupos de análise (TC-BA e TC-BR). Com a realização desse primeiro passo, foi obtida a evolução do índice, ou seja, o progresso/estagnação/retrocesso do índice ao longo dos anos para cada grupo. Contudo, antes de realizar a segunda etapa do cálculo do impacto, e com vistas a aperfeiçoar esta informação da evolução do índice, uma ponderação pela correlação das variáveis foi conduzida. A intenção foi reduzir a superestimação de variáveis altamente correlacionadas, uma vez que possuem a mesma informação, de modo a captar mais fidedignamente apenas o efeito da política territorial. O coeficiente de ponderação seguiu a fórmula abaixo e foi calculado utilizando o teste de *Spearman* no programa SAS.

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

Aqui, $corr_{xy}$ representa a maior correlação significativa ($p\text{-valor} < 0,01$) que a variável x possui com outra variável y do modelo. Esta ponderação foi aplicada para todas as variáveis e observações. Como resultado, obteve-se a evolução do índice (diferença entre os períodos de 2017 e 2006) com a ponderação pela correlação para cada município. Em seguida, calculou-se a evolução do índice para os dois grupos (TC-BA e TC-BR), novamente pela média aritmética dos municípios pertencentes a cada grupo. Por fim, para terminar o cálculo do impacto, realizou-se, então, a diferença da evolução do índice de efetividade entre os dois grupos de análise. O resultado completo é apresentado na Tabela 12.

Tabela 12 - Evolução do índice de efetividade nos TC-BA e TC-BR

TC	PRODUTIVO	INSTITUCIONAL	INTELECTUAL	NATURAL	ÍNDICE EFETIV.
2006					
BA	0,31	0,32	0,22	0,21	0,264
BR	0,37	0,48	0,26	0,19	0,326
2017					
BA	0,37	0,51	0,29	0,26	0,357
BR	0,42	0,55	0,33	0,22	0,381
EVOLUÇÃO COM PONDERAÇÃO DA CORRELAÇÃO (2017-2006)					
BA	0,050	0,145	0,053	0,030	0,069
BR	0,039	0,047	0,051	0,016	0,038
Comparação BA x BR	+ 27%	+ 209%	+ 3,4%	+ 83%	+ 81%
Impacto (Bahia – Brasil)					0,031

Fonte: Elaborado pela autora.

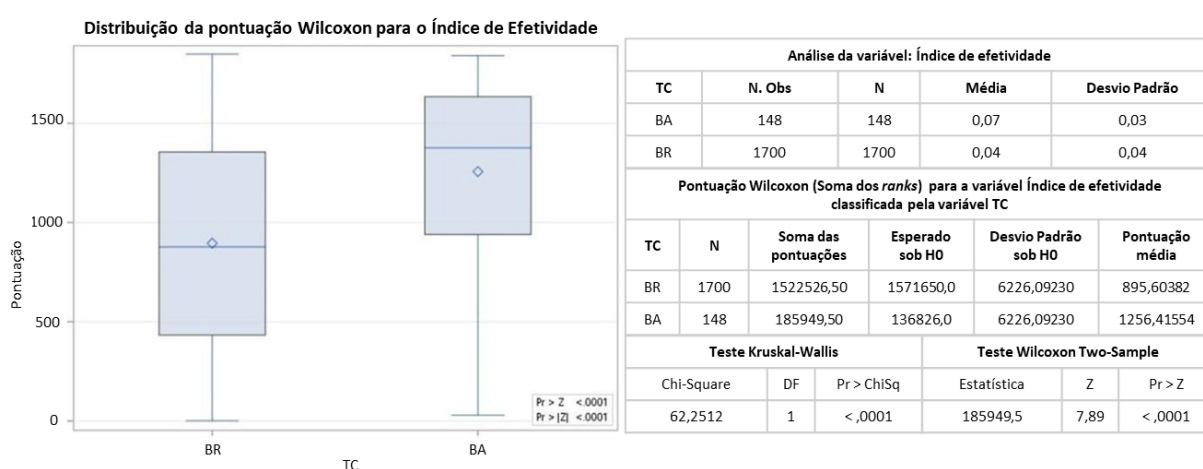
Ressalta-se que ambos os grupos obtiveram um crescimento no índice, indicando que as condições de vida e de produção dos agricultores em todos os TC melhoraram ao longo dos anos. Contudo, o nosso estudo revela que o índice no TC-BA alcançou um progresso 81% maior que no TC-BR, sugerindo uma efetividade da política de desenvolvimento territorial do estado da Bahia. Nota-se, também, que o avanço no TC-BA foi superior nos quatros indicadores, com especial destaque para aquele relativo à dimensão institucional, cujo crescimento foi 209% superior que no TC-BR.

O impacto da política territorial da Bahia foi de 0,031. Isto significa dizer que a política territorial baiana foi responsável por 0,03 do crescimento de 0,07 do índice de efetividade do TC-BA. Na dimensão institucional, esta importância chegou a 0,10 do crescimento de 0,145 do indicador. Ademais, comparando os índices de 2017 e 2006, verifica-se que a assimetria entre os grupos reduziu substancialmente no período. Em 2006, a diferença do índice entre os grupos

era de 0,06 (0,326 – 0,264) e em 2017 passou para 0,02 (0,381 – 0,357), propondo que a política territorial baiana ajudou a reduzir as disparidades no meio rural.

Para verificar se essa diferença na evolução média dos índices foi significativa do ponto de vista estatístico, os testes Wilcoxon Two-Sample e Kruskal-Wallis foram conduzidos no programa SAS. A Figura 9 confirma este resultado, indicando que a evolução média do índice de efetividade no TC-BA (BA) foi estatisticamente superior em comparação com a evolução média no TC-BR (BR) (p -valor < 0,01), ratificando, então, a o efeito positivo da política territorial do estado da Bahia.

Figura 9 - Testes Wilcoxon Two-Sample e Kruskal-Wallis para comparação da evolução média do Índice de efetividade entre TC-BR e TC-BA



Fonte: Resultado da pesquisa (SAS output).

Os dados da Tabela 12 apresentados anteriormente podem ser replicados para o modelo DD, conforme desenhado na Tabela 13. O diferencial é que neste último não é realizada a ponderação pela correlação das variáveis. De toda forma, observa-se que os resultados seguem a mesma linha de concordância. Em 2006, o índice do grupo tratamento (TC-BA) era de 0,264 e passou para 0,357 em 2017, crescendo 0,093 em média. Já no grupo controle (TC-BR), o progresso foi de 0,326 para 0,381, aumentando em média 0,055 durante o mesmo período. Com efeito, aplicando a regra do método, pode-se dizer que o impacto da política territorial da Bahia foi de 0,038 em média, em relação ao crescimento de 0,093.

Tabela 13 - Impacto da Política Territorial da Bahia pelo método Diferença em Diferenças

	Depois (2017)	Antes (2006)	<i>Diferença</i>
TC-BA	0,357	0,264	0,093
TC-BR	0,381	0,326	0,055
<i>Diferença</i>	-0,024	-0,062	0,038

Fonte: Resultado da pesquisa. Elaborado pela autora.

A regressão econométrica do modelo DD foi conduzida no programa *Stata*, ilustrada no Tabela 14. Este apresenta o mesmo resultado de impacto de 0,038, corroborando para a afirmação de efeito positivo significativo ($p\text{-valor} < 0,01$) da política territorial da Bahia. Segundo o modelo, o crescimento médio esperado no índice de efetividade do grupo TC-BA era de 0,055 (igual ao crescimento ocorrido no TC-BR), entretanto, com a intervenção da política pública baiana, o índice no TC-BA aumentou em média 0,093, ou seja, 0,038 acima do esperado.

Tabela 14 - Resultado do modelo DD para o índice de efetividade da política territorial do estado da Bahia

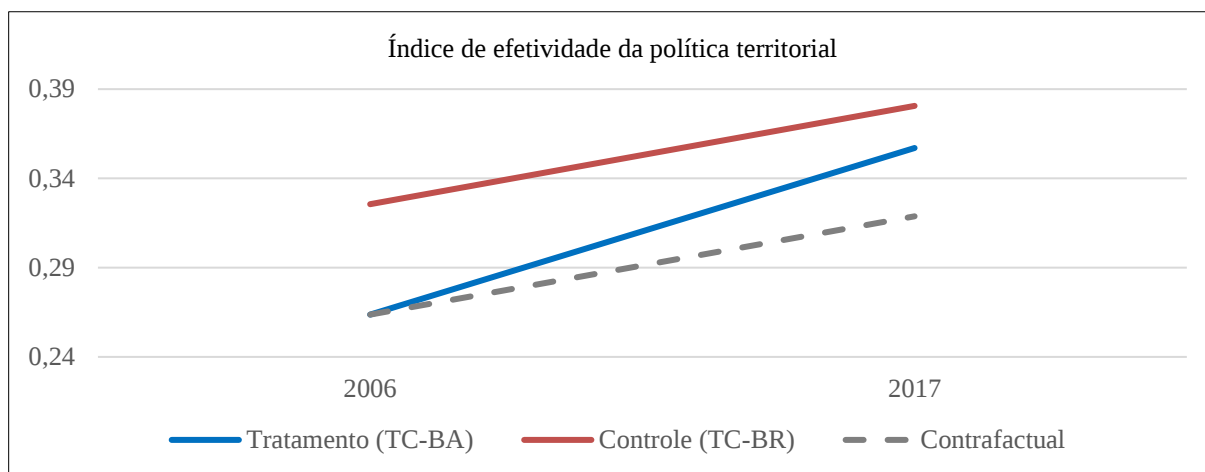
VARIÁVEL	ÍNDICE DE EFETIVIDADE
Diferença entre tratamento e controle em 2006	-0,062***
<i>desvio padrão</i>	(0,003)
Crescimento esperado para ambos os grupos entre 2006 e 2017	0,055***
<i>desvio padrão</i>	(0,002)
Efeito da política	0,038***
<i>desvio padrão</i>	(0,005)
Observações	3,696
R ²	0,226
N	3696
F	528,7
r ² _p	.

Fonte: Resultado da pesquisa (*Stata output*). *** significativo a 1%.

A Figura 10 ilustra melhor este fato. A linha “Contrafactual” possui a mesma inclinação (ângulo) que a do grupo controle (TC-BR), indicando a evolução esperada do índice de efetividade para o grupo tratamento (TC-BA). Ou seja, aponta como deveria ter ocorrido o crescimento do índice em condições normais, sem a aplicação da política pública territorial baiana. Porém, quando observamos a linha do TC-BA, a qual mostra o que realmente ocorreu

com o seu índice, nota-se uma evolução mais acentuada. A diferença entre as linhas TC-BA e Contrafactual ilustra o impacto da intervenção da política pública da Bahia.

Figura 10 - Gráfico do modelo DD para a evolução do índice de efetividade nos grupos tratamento e controle

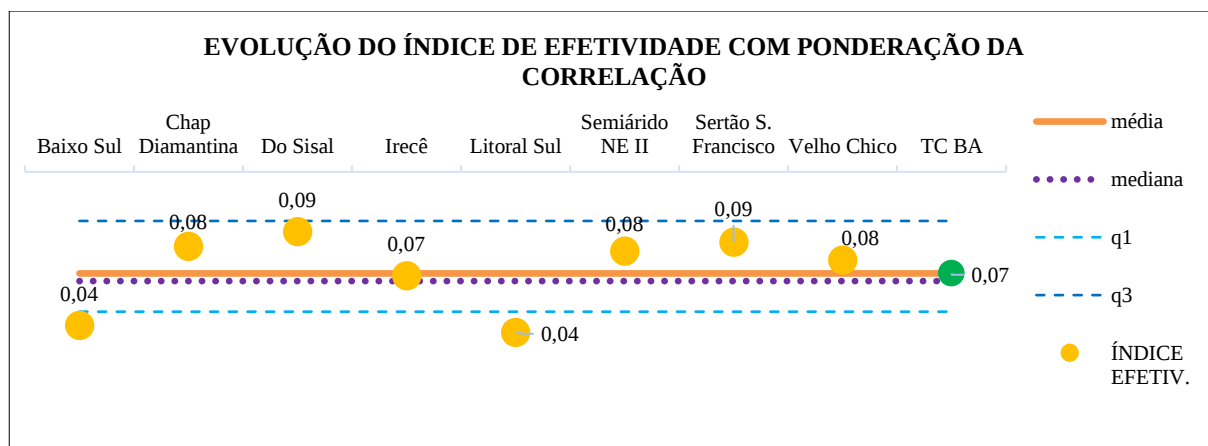


Fonte: Resultado da pesquisa. Elaborado pela autora com dados gerados pelo Stata.

No entanto, é preciso ressaltar que este modelo possui limitações. Para se afirmar com certeza que este é o real impacto da política pública, seria necessário incluir, ao menos, mais um período de análise dos dados, de forma a comprovar a suposição de tendência de crescimento paralelo entre os grupos, ou seja, verificar se antes da intervenção da política pública, o crescimento do TC-BR e TC-BA estavam ocorrendo da mesma forma, não havendo nenhum outro choque que pudesse causar mudanças no percurso do índice. Contudo, como os dados do Censo Agropecuário de 1995/1996 não detalham as informações para a agricultura familiar, além de não apresentar muitas das variáveis sociais e ambientais presentes nos Censos de 2006 e 2017, não foi possível fazer esta validação.

A efetividade da política territorial da Bahia, no entanto, não ocorreu de forma homogênea entre seus TC. Essa questão, também, já havia sido identificada por Cerqueira e Neder (2016) ao avaliarem indicadores socioeconômicos dos municípios dos TC da Bahia. Conforme, ilustrado na Figura 11, os TC Litoral Sul e Baixo Sul obtiveram um crescimento abaixo da média e terceiro quartil (q3), ou seja, ficaram entre os 25% piores desempenho do estado. Já os TC Sisal e Sertão do São Francisco foram os que obtiveram a melhor performance. O Sertão do São Francisco, aliás, foi o único que ultrapassou o TC-BR no valor do índice de 2017. O detalhamento do índice de efetividade para os anos de 2006 e 2017 para cada TC, também, estão disponíveis na Tabela 15.

Figura 11 - Evolução do índice de efetividade nos TC da Bahia (2006 - 2017)



Fonte: Resultado da pesquisa.

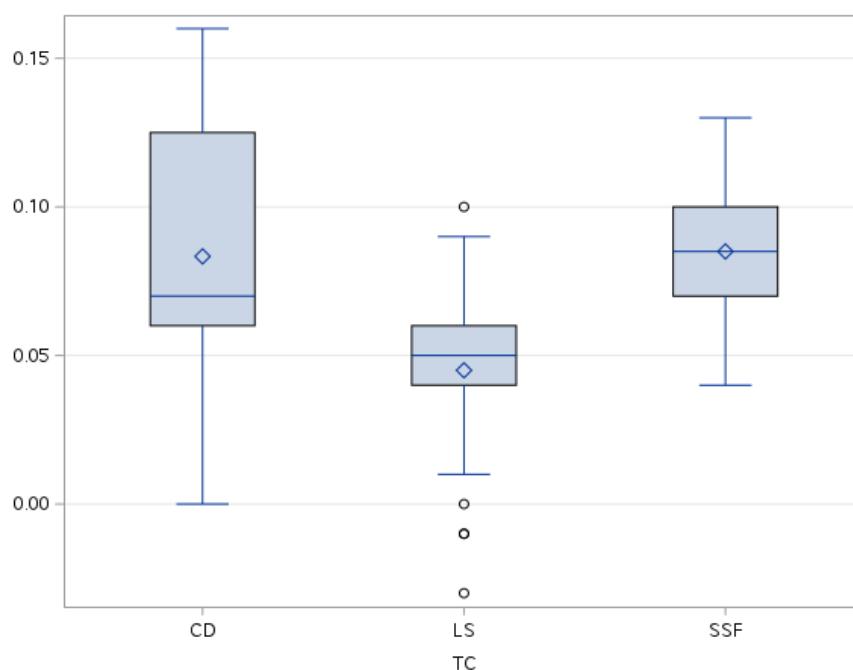
Tabela 15 - Evolução do índice de efetividade nos TC da Bahia

TERRITÓRIOS DA CIDADANIA	ÍNDICE EFETIVIDADE	ÍNDICE EFETIVIDADE
	2006	2017
Baixo Sul	0,273	0,332
Chapada Diamantina	0,274	0,380
Do Sisal	0,263	0,385
Irecê	0,243	0,337
Litoral Sul	0,286	0,346
Semi-árido Nordeste II	0,223	0,331
Sertão do São Francisco	0,285	0,391
Velho Chico	0,263	0,360
MÉDIA TC-BA	0,264	0,357
MÉDIA TC-BR	0,326	0,381

Fonte: Resultado da pesquisa.

Para analisar de forma mais profunda a distribuição da evolução do índice, elaborou-se o gráfico *boxplot* dos três TC selecionados para pesquisa de campo. Neste, representado na Figura 12, pode-se notar que a performance do índice de efetividade não se manifestou de forma uniforme entre os TC. O Sertão do São Francisco foi o que obteve a distribuição mais uniforme. Na Chapada Diamantina, o desvio padrão foi o maior, mas sem presença de outliers. Já no Litoral Sul, a evolução do índice apresentou a maior presença de *outliers*, além de a grande maioria dos municípios não ter alcançado o valor do primeiro quartil (os 25% menores valores do conjunto) dos outros dois TC. Ou seja, a política territorial não tem atingido os municípios e TC do estado da mesma forma.

Figura 12 - Distribuição da evolução do índice de efetividade nos TC Chapada Diamantina, Litoral Sul e Sertão do São Francisco



Fonte: Resultado da Pesquisa (SAS output).

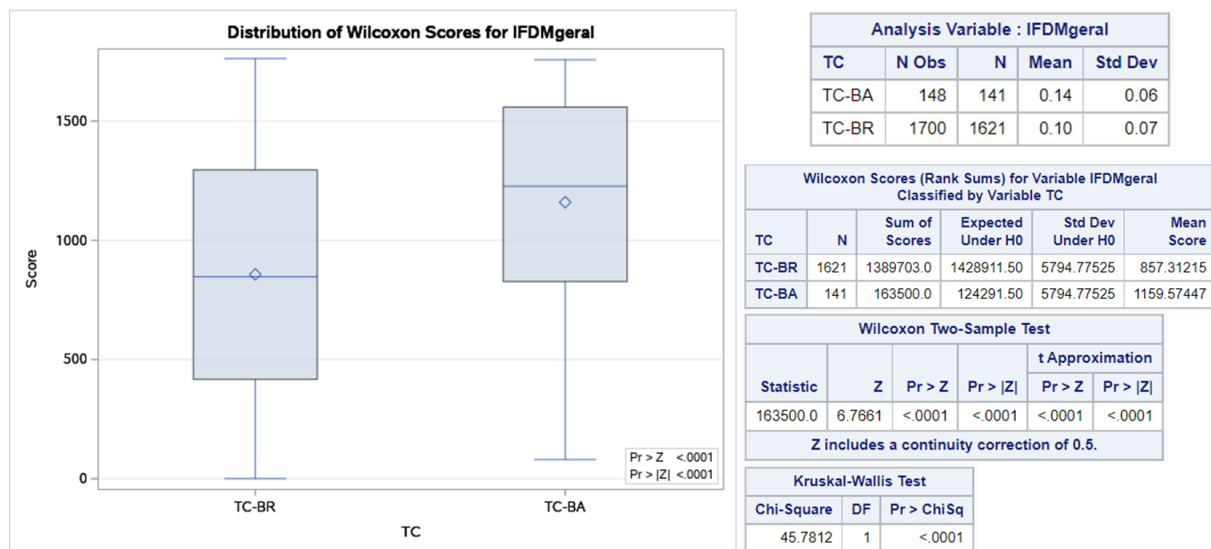
Por fim, para capturar o efeito causal da política territorial baiana no desenvolvimento, realizou-se os mesmos passos do modelo DD para o IFDM Geral. Assim, os dados de 2006 e 2015⁹ do IFDM foram coletados no sistema Firjan (FIRJAN, 2020) para todos os municípios que compõem os TC. Calculou-se, então, a evolução do IFDM entre os períodos de 2006 e 2015 para os dois grupos de análise TC-BA e TC-BR e, posteriormente, os testes Wilcoxon Two-Sample e Kruskal-Wallis no programa SAS, a fim de verificar a significância estatística entre as médias dos grupos.

A Figura 13 ilustra a evolução do IFDM Geral para ambos os grupos em conjunto com o teste estatístico de comparação de médias. O resultado indica novamente que o TC-BA obteve um melhor desempenho no IFDM em comparação com o TC-BR. Os TC baianos alcançaram em média um crescimento de 0,14 no índice entre o período de 2006 e 2015, enquanto que no restante dos TC brasileiros o aumento foi de 0,10 em média (este resultado é significativo do ponto de vista estatístico, $p\text{-valor} < 0,01$). Assim, pode-se inferir que a política territorial da Bahia, também, impactou no nível de desenvolvimento dos municípios. Este efeito positivo

⁹ Os dados mais atualizados são referentes ao ano de 2016, mas como estes continham informações faltantes para muitos municípios, optou-se por selecionar os dados referentes ao ano de 2015.

corroborar com a perspectiva de Maluf (2003), segundo a qual a multifuncionalidade da agricultura familiar expande os efeitos de suas atividades para além do setor agrícola.

Figura 13 - Testes Wilcoxon Two-Sample e Kruskal-Wallis para comparação da evolução média do IFDM Geral entre TC-BR e TC-BA



Fonte: Resultado da pesquisa (SAS output).

No entanto, assim como na análise do índice de efetividade, para fazer esta afirmação com maior certeza, é necessário comprovar as tendências de crescimento paralelo; o que também não foi possível, uma vez que os dados do IFDM começaram a ser elaborados em 2006. De toda forma, já é uma intrigante indicação.

Esta sessão apresentou um protótipo de índice para avaliar a efetividade da política territorial. O mesmo demonstrou que a política do estado da Bahia gerou efeitos positivos para agricultura familiar, especialmente nas dimensões institucional e natural. As dimensões produtiva e intelectual da agricultura familiar foram as menos impactadas, indicando limitações da política baiana em relação ao princípio da multidimensionalidade da abordagem territorial. Ademais, a disparidade do índice entre os TC do estado alerta para a concentração dos efeitos da política pública em determinados territórios e/ou municípios, questões que serão melhor averiguadas nos próximos seguimentos. De toda forma, o efeito causal da intervenção da política territorial parece ser positivo, transbordando suas repercussões para o desenvolvimento do município como um todo.

3.4 A POLÍTICA TERRITORIAL NO ESTADO DA BAHIA PELA PERSPECTIVA DOS ATORES DO TERRITÓRIO

O objetivo desta seção é investigar a política territorial baiana pela perspectiva dos atores, procurando identificar suas percepções e demandas sobre o processo de desenvolvimento dos territórios, assim como as estruturas e interações sociais existentes nas arenas de concertação. Para realizar esta análise, utilizou-se o referencial teórico da Perspectiva Orientada aos Atores (POA) em conjunto com análise de conteúdo a partir de entrevistas conduzidas com os atores dos TC da Bahia.

A POA foi desenvolvida inicialmente por Norman Long, sendo complementada posteriormente com as ideias de Jan Douwe Van der Ploeg. Esta perspectiva emergiu de um desejo de superar as limitações das interpretações lineares e deterministas do desenvolvimento, baseando-se em fundamentos teóricos e metodológicos centrados no ator e nas estruturas sociais (LONG, 2007). Portanto, é uma abordagem construtivista, que busca compreender porque os atores oferecem respostas diferentes ao processo de desenvolvimento, mesmo estando em circunstâncias estruturalmente similares e condições relativamente homogêneas (LONG; PLOEG, 2011).

Este referencial tem sido utilizado em diversos estudos sobre o meio rural para examinar as diferentes estruturas sociais na elaboração de estratégias de produção e reprodução dos agricultores (GONZALEZ; PEREIRA; DAL SOLGIO, 2015). Sua abordagem, além de considerar as heterogeneidades do espaço rural, coloca os diferentes atores como protagonistas do desenvolvimento, permitindo verificar como planejam e executam suas ações, a partir de seus recursos naturais, sociais, institucionais e mercadológicos (dentre outras relações do rural-urbano) (LONG, 2007).

Os atores, portanto, são participantes ativos do processo de intervenção, com capacidades de elaborar estratégias por meio de suas interações sociais e institucionais (LONG; PLOEG, 2011). Essa “capacidade de saber e de atuar” dos indivíduos são apresentadas na POA a partir do conceito de “agência humana” (GONZALEZ; PEREIRA; DAL SOLGIO, 2015). Esta noção pode ser compreendida pela capacidade de resolver problemas, realizar mudanças e/ou intervir em eventos pré-existentes (LONG; PLOEG, 2011). “Nesta perspectiva, o ator, por meio de sua agência, intervém nos processos de desenvolvimento, não sendo apenas um receptor de políticas públicas” (GONZALEZ; PEREIRA; DAL SOLGIO, 2015, p. 104).

Ressalta-se, contudo, que a agência não é um atributo de um agente individual, confirmando-se apenas quando ocorre o envolvimento entre os atores, ou seja, depende das relações sociais em uma rede de atores, os quais precisam dispor de capacidade de organização e de influência (LONG; PLOEG, 2011). Assim, o indivíduo se torna um ator quando age coletivamente por meio de sua agência (GONZALEZ; PEREIRA; DAL SOLGIO, 2015). Ou seja, a capacidade de agência pode ser representada pela construção do ator coletivo.

Para compreender essas relações nos espaços sociais, outros três conceitos são mobilizados pela POA: campo, domínio e arena social. O campo social representa o cenário enquanto disponibilidade de recursos, tecnologias, instituições e características específicas do espaço (LONG, 2007). Já o domínio exprime a organização da vida social, referenciada pelas regras, normas e valores produzidos a partir de experiências e lutas compartilhadas (LONG, 2007).

A analogia destas duas noções com os aspectos do desenvolvimento territorial permite encontrar aí algumas semelhanças relevantes. A unidade espacial na política pública de desenvolvimento territorial baiana (e brasileira) foi concebida pelo agrupamento de municípios que representasse uma identidade comum, para favorecer a coesão social. Convém assinalar que o termo “coesão social” foi cunhado por Durkheim (1999) em sua reflexão sobre a divisão do trabalho, argumentando que sua construção ocorre a partir da consciência coletiva, valores morais e normas sociais, promovendo a união dos indivíduos. No território, a consolidação da coesão social ocorre quando os atores ali presentes conseguem construir um senso de pertencimento ao lugar e uma forte “consciência coletiva” (FORREST; KEARNS, 2001), quer dizer, compartilhamento de valores, crenças, costumes, simbologias e formas de vida (ORTEGA; CERQUEIRA; SILVA, 2016b).

Quanto às arenas, caracterizadas pelos espaços onde ocorrem os debates e disputas entre as diferentes práticas, valores e interesses (LONG, 2007), o Colegiado de Desenvolvimento Territorial é representativo deste tipo de fórum público. Dentro desta arena de concertação, apresentam-se as múltiplas realidades (LONG; PLOEG, 2011), refletidas pelos indivíduos com diferentes visões de mundo, recursos, poderes e repertórios culturais (LONG, 2007). Estas questões, por sua vez, influenciam a capacidade de agência dos atores, sendo necessário, portanto, identificá-las para compreender as relações e interações geradas no espaço (GONZALEZ; PEREIRA; DAL SOLGIO, 2015).

3.4.1 Apresentação dos atores, campos e arenas sociais dos TC visitados

Antes de entrar na análise da capacidade de agência humana do coletivo dos Territórios, são brevemente apresentados aqui atores, campos e arenas sociais da política territorial da Bahia considerados para esta etapa da pesquisa. Conforme mencionado na introdução desta tese, ao todo, 87 pessoas foram consultadas, sendo 12 gestores de TC, representados pelos coordenadores de CODETER, agentes da SEPLAN, CAR e FECBAHIA, e 75 agricultores familiares. Estes gestores de TC e agricultores familiares podem ser considerados os atores da política pública baiana, aqueles envolvidos e beneficiados, direta ou indiretamente, pela política territorial.

Vale insistir que os CODETER são espaços de debate e engajamento social, formado paritariamente por integrantes do setor público e sociedade civil. Os coordenados de CODETER são representantes da sociedade civil e têm a função de coordenar a mobilização social e o debate local sobre as estratégias e projetos para o desenvolvimento do território, garantindo o controle social na gestão e planejamento público (DIAS, 2017). Desta forma, os CODETER fazem parte da instância Colegiada da governança territorial (SEPLAN, 2023), compondo arenas sociais de importância para nossa análise.

Dentre outros atores que compõem as arenas, está a SEPLAN, representada pela estrutura da Coordenação Executiva de Planejamento Territorial (CEPT), a qual simboliza a instância executora da política territorial (DIAS, 2017). Este órgão é o responsável pela supervisão da política territorial e articulação com as demais esferas públicas (municipais, estaduais e federal), além de apoiar as instâncias colegiadas, dando suporte aos processos de participação social. Para tanto, a CEPT conta com os Agentes de Desenvolvimento Territorial (ADT), responsáveis pela interação e orientação dos colegiados e autoridades locais de cada TI, e com os Coordenadores de Articulação Territorial, que fornecem o suporte técnico e institucional para a atuação dos ADT.

A CAR também faz parte do CODETER. Esta empresa pública do estado da Bahia foi instituída pela Lei Delegada nº 30 de 03 de março de 1983 e, atualmente, está vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Rural do Estado da Bahia (CAR, 2022). Sua missão é fomentar o desenvolvimento regional, territorial e local, por meio de ações voltadas, principalmente, para o combate à pobreza e inclusão socioproductiva das comunidades rurais, priorizando o fortalecimento da agricultura familiar (CAR, 2022). As iniciativas ocorrem por meio da execução de políticas e programas públicos de desenvolvimento, a partir de contratos com

organismos financeiros internacionais e de parcerias com o governo federal e secretarias estaduais (CAR, 2022).

Já os Consórcios Públicos são uma modalidade de associação que envolve diferentes tipos de cooperação entre União, estados e municípios, formando uma nova organização pública, que passa a ser considerada de administração indireta dos entes consorciados. No caso da Bahia, os consórcios são formados pelos prefeitos dos municípios que compõem cada TI e participam do CODETER, tendo como objetivo o planejamento, a regulamentação e a implementação de atividades e serviços públicos em diversas frentes.

Por último, temos os agricultores familiares, representados, nesta pesquisa, por nove comunidades de três TC selecionados: Sertão do São Francisco, Chapada Diamantina e Litoral Sul. A seleção destes TC considerou o seu desempenho na análise quantitativa e sua localização, representando distintos espaços do estado da Bahia. O Sertão do São Francisco teve um dos melhores desempenho no índice de efetividade da política territorial, além de estar na região do semiárido baiano e possuir uma história diferenciada de formação do território. A Chapada Diamantina também teve um bom desempenho no índice de efetividade e está localizada em um dos principais patrimônios naturais do estado, com grande vocação turística e valorização da natureza. O Litoral Sul foi o TC com o pior desempenho no índice, mesmo estando em uma das áreas privilegiadas do estado, a zona da mata, reconhecida por sua forte produção de cacau.

No Sertão do São Francisco as comunidades visitadas estão localizadas nos municípios de Casa Nova e Curaçá (Comunidade Quilombola Nova Jatobá; Assentamento Rural Novo Horizonte; e Comunidade Quilombola do Distrito de Lagoinha). Já na Chapada Diamantina foram considerados o Quilombo do Tejuco, Povoado de Cruz e o Quilombo do Corcovado, situados no município de Palmeiras. No Litoral Sul, foram percorridos os assentamentos da reforma agrária Frei Vantuy, Santana e Vila Isabel, os quais estão localizados nos municípios de Ilhéus e Ibicarai.

A participação entre homens e mulheres nas entrevistas foi similar, 49% de mulheres e 51% de homens. A Chapada Diamantina foi onde houve a maior participação feminina, chegando a 90% das pessoas entrevistadas. Ademais, nas três comunidades visitadas deste território, as associações locais eram presididas por mulheres, enquanto no Sertão de São Francisco todos os presidentes eram homens, ocorrendo também maior participação masculina nas consultas (63%). No Litoral Sul, 68% dos entrevistados eram homens e duas (das três) associações consideradas eram presididas por homens.

Quanto às idades, 57% das pessoas entrevistadas possuíam mais de 55 anos, enquanto apenas uma tinha menos de 25 anos (1,3%). Estes dados são similares aos do Censo Agropecuário de 2017 para o estado da Bahia, onde 53% dos estabelecimentos agropecuários são dirigidos por pessoas acima de 55 anos e 1,6 % por jovens com menos de 25 anos. Em todas as comunidades visitadas, foi frequente observar e ouvir que os filhos e netos estão morando na cidade (parte urbana do município, ou no município sede do TC). Na maior parte dos casos, estes jovens partiram em busca de estudo e trabalho para galgar melhores condições de vida; fato já observado por importantes autores há muitos anos, indicando que pouco se alterou neste cenário (ABRAMOVAY, 1998; SCHNEIDER, 2003; CARNEIRO; CASTRO, 2007).

No conjunto dos dados, a maior parte das pessoas entrevistadas (39%) possui escolaridade até a 4ª série, enquanto 13% nunca foram à escola. Desses (soma da não escolaridade e até 4ª série), 77% têm acima de 55 anos de idade. Tal distribuição reflete o problema educacional no meio rural desde muito tempo. Porém, muitos relataram que já realizaram (ou vêm realizando) os cursos de alfabetização e/ou educação de adultos. Apenas 14% das pessoas acima de 55 anos possuem ensino médio e 7% ensino superior. Por outro lado, raramente encontrou-se, ou foi relatado a existência, de um jovem (menos de 30 anos) no campo sem ensino médio.

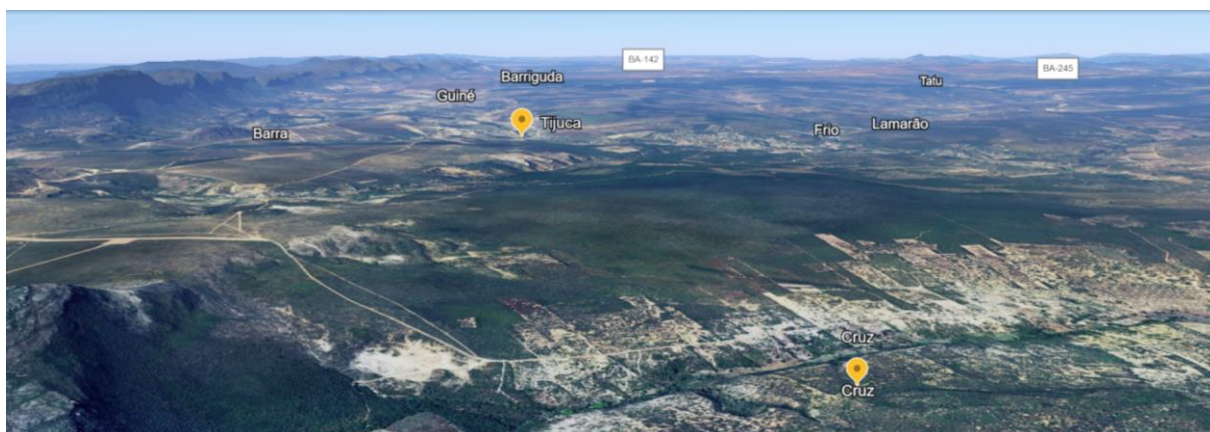
Com ensino superior completo e pós-graduação somam-se 17% (sendo 13% no nível de graduação), tendo maior destaque o Sertão de São Francisco, seguido pelo Litoral Sul. O acesso facilitado a instituições de ensino superior nestes dois territórios explica esta dianteira. No trajeto Ilhéus-Itabuna estão localizadas três grandes instituições de ensino (a Universidade Estadual de Santa Cruz, a Universidade Federal do Sul da Bahia e o Instituto Federal da Bahia - Ilhéus). Já no polo Juazeiro-Petrolina, se concentram equipamentos públicos que ofertam níveis elevados de formação, incluindo universidades.

A grande maioria (mais de 90% dos agricultores entrevistados) nasceu na cidade ou região próxima e vive no local há mais de 20 anos. A profissão de agricultor/a é seguida pela família, sendo exercida de forma exclusiva, ou seja, em tempo integral, pela maior parte dos entrevistados. Estes agricultores atuam nessa atividade desde pequeno, mencionando ter começado quando criança ajudando os pais na roça. Os mais velhos também já estão aposentados. Porém, uma parcela significativa (23%) exerce uma outra atividade, normalmente fora do estabelecimento rural, indicando a pluriatividade como prática complementar à agricultura para garantir a reprodução social da família (GRAZIANO DA SILVA, 2002; SCHNEIDER, 2003).

Os tipos de trabalho variam entre temporário, ou transitório (SCHNEIDER, 2003), e fixo. As atividades transitórias ocorrem sobretudo na região semiárida, para aquelas famílias que não conseguem produzir na época da seca. As atividades temporárias mencionadas foram: cozinheira, faxineira, ajudante de obra e servente. Já o trabalho fixo se caracteriza pelas profissões de enfermeira, professora, vereador, agente comunitário e agente de saúde, realizado por um membro da família dentro da comunidade local ou do próprio município. Mas é importante ressaltar que este trabalho fixo formal representou menos de 10% dos entrevistados. Em algumas comunidades quilombolas, o artesanato, realizado com os atributos locais, também é desenvolvido pelas mulheres.

Em relação aos campos sociais, foi possível observar¹⁰ durante as visitas de campo que o município de Palmeira se caracteriza pela paisagem típica da Chapada Diamantina, conforme ilustrado na Figura 14. As unidades produtivas rurais se localizam em meio às montanhas e chapadões, ligadas ao centro urbano da cidade por estradas de terra, bastante precárias (quando chove, é normal veículos atolados)¹¹.

Figura 14 - Imagem ilustrativa do Território Chapada Diamantina - local das comunidades visitadas



Fonte: Google (2023).

Apesar de não ser uma distância muito longa (por exemplo, o povoado mais distante visitado está a aproximadamente 30 km do centro de Palmeiras), o tempo de viagem de carro é de aproximadamente 1 hora. Ademais, não existe transporte público que circule pelas comunidades rurais e/ou que faça o traslado para o centro da cidade. Este tipo de serviço é restrito apenas para o transporte público escolar.

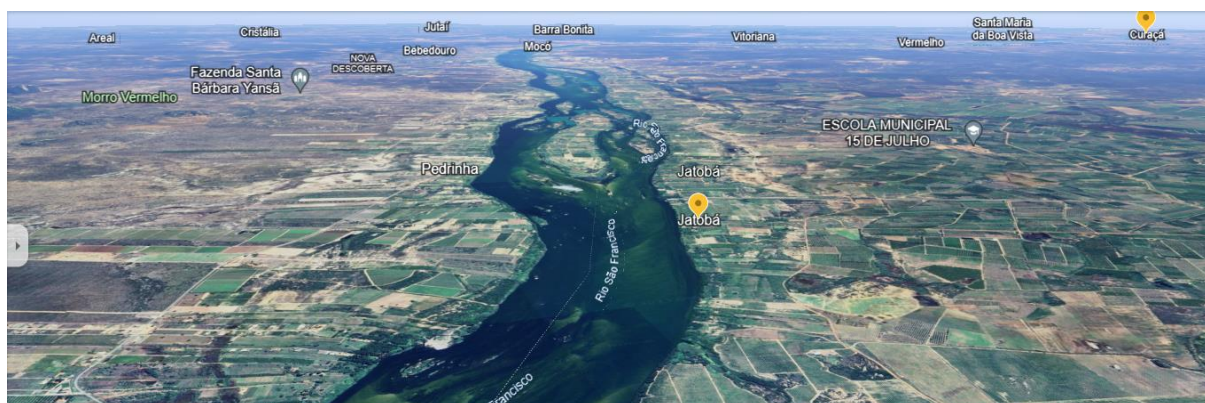
¹⁰ Reforça-se que a abrangência desta descrição se limita à pesquisa de campo. Portanto, não é característico de todo o território. Diagnósticos mais detalhados estão disponíveis no PTDRS de cada TI.

¹¹ Inclusive durante a realização da pesquisa de campo foi possível constatar este problema mais de uma vez.

Portanto, foi possível observar a dificuldade de locomoção destas famílias, muitas das quais não possuem um veículo (carro, moto ou caminhonete) para transportar, tanto passageiros, como produtos (alimentos cultivados). Logo, o acesso ao mercado é bastante limitado e caro. Quando as pessoas precisam se deslocar para a cidade, normalmente se juntam em um pequeno grupo para dividir os custos do transporte, que podem chegar a R\$ 120,00 o trajeto de ida e volta, preço inviável para essas famílias individualmente. Para a Comunidade Remanescente de Quilombola, que se situa a 12 km do centro da cidade, as pessoas também se deslocam caminhando e levam cerca de 2 horas para realizar o trajeto.

No Sertão do São Francisco, os municípios de Curaça e Casa Nova beiram o rio São Francisco, compondo as áreas aplainadas do território, caracterizada na Figura 15. Apesar da distância relativa até Juazeiro (aproximadamente 100 km), as cidades são ligadas por uma rodovia asfaltada, o que facilita a locomoção entre os municípios.

Figura 15 - Imagem ilustrativa do Território Sertão do São Francisco - local das comunidades visitadas

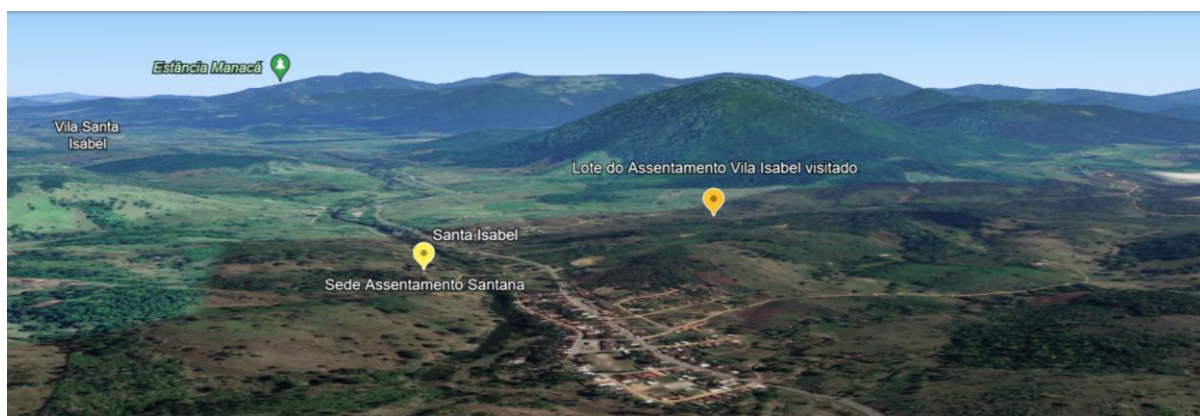


Fonte: Google (2023).

Nas comunidades, o acesso é pelas estradas vicinais de terra, mas, por ser uma região plana, o deslocamento é facilitado. Mesmo assim, quem não possui veículo para transportar seus produtos, depende de atravessadores. De toda forma, as pessoas entrevistadas mencionaram que, como a região é forte na produção de frutas irrigadas, caprinos e ovinos, cultivos adaptados e/ou condizentes ao contexto do semiárido, o ramo logístico para o escoamento da produção é estruturado. De fato, nas estradas foi possível observar a grande quantidade de caminhões transportando alimentos e animais, além de um pujante centro de abastecimento e comercialização em Juazeiro, o Mercado do Produtor, o segundo maior do Brasil em volume e valores no ranking nacional de comercialização de hortifrutigranjeiros (JUAZEIRO, 2023).

A costa do Litoral Sul, principalmente no trajeto Ilhéus-Itabuna, a locomoção é bastante acessível, com transporte público regular que realiza esse deslocamento. A rodovia Jorge Amado permite a ligação entre as cidades, que estão apenas a 33 km de distância uma da outra. Tanto Ilhéus como Itabuna são duas cidades bastante urbanizadas e grandes (com mais de 200 mil habitantes), as maiores do território. Portanto, as comunidades que estão nas margens da rodovia, ou com fácil ligação, possuem conexão rápida e barata à educação, mercados e outros serviços públicos. Ibicaraí está a 40 km mais à frente de Itabuna na mesma rodovia, possuindo, também, fácil acesso ao transporte público para as comunidades próximas à estrada. Contudo, neste trajeto mais no interior do território, a paisagem se modifica em relevo ondulado, caracterizado por uma topografia acidentada formada pelas serras, como é possível observar na Figura 16. O assentamento Vila Isabel foi o único visitado que não estava à beira da estrada. Este assentamento se localiza em uma parte mais alta nas montanhas, com um acesso mais restrito à rodovia, conectada por uma estrada de terra.

Figura 16 - Imagem ilustrativa do Território Litoral Sul - local das comunidades visitadas



Fonte: Google (2023).

A maior parte dos entrevistados não sabe o tamanho exato de seu estabelecimento, mas em geral possui menos de 10 hectares. Os assentamentos também possuem as áreas comuns para cultivo, via de regra, dos produtos que são comercializados, uma vez que são espaços maiores de terra, conseguindo alcançar uma escala maior de produção. Os principais cultivos são produtos alimentícios, a mandioca (ou aipim) estando presente em todos os territórios visitados, conforme demonstrado no Quadro 12. Ademais, todas as famílias cultivam uma horta com verduras e temperos para a própria alimentação. Na Chapada Diamantina, os destaques, além da mandioca, são a palma, milho, café e manga. O TC Sertão do São Francisco se realça

pela produção de frutas irrigadas, como maracujá e melancia, e a caprinocultura. No TC Litoral Sul, o cacau é o carro chefe, mas o leite de vaca, frutas e verduras também são representativos.

Quadro 12 - Principais produtos cultivados nas comunidades visitadas

TC	PRINCIPAIS CULTIVOS
Sertão do São Francisco	feijão, milho, mandioca, maxixe, abóbora, manga, melancia, maracujá, mamão, temperos, algumas hortaliças, palma, capim, cana de açúcar, galinha, porco, caprinos, ovinos, mel e produtos derivados da mandioca (farinha, bolo, pão, tapioca, biscoito de polvilho, etc.)
Chapada Diamantina	feijão, feijão de corda, milho, mandioca, aipim, andu, chuchu, manga, abacate, banana, maracujá, abacaxi, umbu, palma, capim (pasto), fava, cana de açúcar, café, galinha, ovo, mel e produtos derivados da mandioca (farinha, bolo, pão, tapioca, biscoito de polvilho, etc.), hortaliças
Litoral Sul	Cacau, banana da terra, aipim, quiabo, maxixe, milho, abóbora, abacate, frutas em geral (banana, coco, jaca, açaí, cajá, graviola, laranja, tangerina, cupuaçu, limão, etc.), hortaliças (alface, pepino, temperos, etc.), galinha e leite de vaca

Fonte: Resultado da pesquisa.

Por outro lado, 80% dos entrevistados relataram não utilizar produtos químicos e agrotóxicos na produção. Daqueles que usam produtos químicos, fazem-no principalmente para os cultivos destinados à comercialização e exportação ou utilizam o aditivo apenas para correção de solo (adubo químico), ou seja, evitam o manejo de pesticidas no cultivo de alimentos de subsistência. Ademais, representantes de duas comunidades declararam que estas últimas são agroecológicas, com uso de Sistema Agroflorestal (SAF) num destes casos.

No entanto, aqui, é importante ressaltar a falta de informação sobre o SAF e manejo agroecológico. Mesmo que na prática algumas comunidades usam essas técnicas, na comunicação, a mensagem transmitida é de que não as fazem por falta de conhecimento e assistência técnica. No Litoral Sul, por exemplo, é comum o uso do sistema Cabruca, uma forma de cultivar cacau em meio às árvores nativas da Mata Atlântica e em conjunto com outras espécies agrícolas plantadas, podendo ser caracterizado, portanto, como um SAF. Na Chapada Diamantina, o cultivo também é feito em meio às plantas nativas da região, como o Licuri e o Mandacaru.

Em relação à comercialização, na Chapada Diamantina, a maior parte dos agricultores tem o foco de produção para consumo próprio. Poucas famílias vendem o excedente na feira livre de Palmeiras (aos sábados) e apenas uma família comercializa sua produção para as escolas públicas por meio do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Já no Sertão do São Francisco, a maior parte da produção se destina à comercialização, com venda de produtos nas feiras de Curaça ou Casa Nova, mas, também, para o atravessador

(que transporta a produção para Juazeiro) ou para os programas públicos PNAE e PAA (Programa de Aquisição de Alimentos).

No Litoral Sul, a maior parte vende frutas e verduras nas feiras locais e nas barracas de estrada (entre Ilhéus e Itabuna), além de ter participado no passado recente do PAA. O cacau é o carro-chefe, vendido principalmente por meio de atravessador que o destina para os armazéns de Ilhéus. Quem consegue produzir o cacau especial (de alta qualidade), que são pouquíssimos, realiza venda diretamente para a fábrica de chocolates da região. A produção de leite de vaca também tem crescido, sendo comercializada diretamente para a indústria local.

3.4.2 Análise dos domínios, campos e agência dos Territórios

Apresentamos a seguir o resultado da análise das consultas com os atores do território. Esta foi sistematizada em uma matriz argumentativa, a qual foi construída a partir da codificação das entrevistas com estes atores da política pública de desenvolvimento territorial do estado da Bahia. Ao longo da explanação da matriz, utilizaremos os conceitos e elementos da POA para refletir sobre as influências das estruturas, relações e características dos espaços sociais sobre a capacidade de agência dos atores e, consequentemente, sobre o processo de desenvolvimento dos Territórios.

As informações coletadas foram examinadas e codificadas em quatro tópicos a fim de se encontrar coalizões discursivas. Estes tópicos são: crenças sobre a política; benefícios gerados pela política; fatores-chave da política; e demandas e desafios da política. Mas, para melhor fluidez da leitura, dividimos a matriz argumentativa em três Quadros. O Quadro 13 apresenta as crenças e benefícios da política pública, o Quadro 14 os principais fatores-chave da política territorial baiana e o Quadro 15 as demandas e desafios ainda existentes neste processo.

A classificação das entrevistas também considerou os dois grupos de entrevistados, ou seja, representantes da sociedade civil (CODETER) e agentes públicos (SEPLAN, ADT, CAR e CP). Os dados e reflexões dos agricultores familiares foram incluídos ao longo do texto, pois, conforme será demonstrado abaixo, estes não atuam diretamente no cotidiano da política territorial e, portanto, pouco poderiam agregar sobre o funcionamento da política pública. Destarte, a intenção aqui foi captar os possíveis efeitos e desafios da política territorial baiana para esta categoria social.

Primeiramente, ressalta-se que as crenças e benefícios da política pública territorial baiana são bastante convergentes entre os dois grupos de atores. De acordo com os depoimentos

dos coordenadores de CODETER e dos agentes públicos da Bahia (Quadro 13), pode-se dizer que a política territorial constitui um marco para a gestão pública baiana, sendo uma estratégia importante de desenvolvimento rural, principalmente por possibilitar a inclusão social, em especial das populações historicamente marginalizadas, através da identificação das demandas e necessidades locais.

Quadro 13 - Crenças e benefícios da política territorial do estado da Bahia

	COORDENADORES DOS CODETER	AGENTES PÚBLICOS
Crenças sobre a política	- É uma estratégia importante de desenvolvimento rural para inclusão social e combate da pobreza no campo; - A política garante que as demandas e necessidades da população sejam identificadas; - O planejamento territorial direciona a execução das ações públicas, ampliando o acesso a políticas públicas; - O território se tornou um instrumento do Estado para execução de políticas públicas; - A atuação em conjunto entre municípios facilita o atendimento à população; - A participação social é muito importante para o processo de desenvolvimento; - O Colegiado é um espaço de debate e construção de políticas públicas;	- É uma política de empoderamento social para que as comunidades aprendam a identificar seus problemas; - É um instrumento poderoso de captação das demandas da população e de inclusão da voz do povo; - É uma estratégia de controle social da política pública; - É importante para a inclusão social, principalmente para os que mais precisam; - É uma iniciativa que reconheceu as dinâmicas sociais e econômicas historicamente marginalizadas; - O Colegiado é o órgão/instituição que representa o território; - No CODETER estão presentes as principais instâncias para promover o desenvolvimento do território;
Benefícios da política	- Possibilitou a expansão e paridade dos serviços no meio rural, melhorando a qualidade de vida da população; - Permitiu a alavancagem das cadeias e arranjos produtivos dos TI; - Ampliou a discussão para questões para além do rural; - Ampliou o diálogo entre poder público e população; - A divulgação das ações e projetos por território promoveu a troca de informações e conhecimentos; - Promoveu o aprendizado de se viver em comunidade; - Promoveu a descentralização e socialização do debate; - Deu voz à população para reivindicar e propor ações; - Promoveu o empoderamento social e político; - Ajudou na organização e mobilização dos atores locais;	- Garantiu um melhor arranjo institucional e integração dos diferentes setores; - Ajudou na organização do território, fazendo com que as políticas sejam mais efetivas; - Contribuiu para o desenvolvimento e melhoria da qualidade de vida dos agricultores familiares; - Possibilitou incluir na agenda outros temas para além da agricultura familiar, como saúde e educação; - Faz com que as informações sobre projetos/editais chegassem mais fácil na ponta; - Deu voz a diferentes instituições da agricultura familiar; - Ajudou na mobilização e organização dos produtores;

Fonte: Resultado da pesquisa.

Adicionalmente, a política funciona como um instrumento do Estado para organização do território e direcionamento das políticas públicas, ampliando o acesso aos serviços básicos de cidadania e, conseqüentemente, melhorando a qualidade de vida. Com efeito, segundo os entrevistados, o arranjo institucional e intersetorial promovido pelo planejamento territorial, tornou o atendimento à população mais eficiente, com a integração das ações públicas e maior articulação entre as secretarias estaduais e municipais. Ou seja, o domínio social, caracterizado pela organização e estruturação das relações sociais, foi impactado positivamente pela política territorial.

A política territorial também é reconhecida por sua função de empoderamento social. A governança participativa no processo do desenvolvimento do território, a qual ocorre por

meio dos CODETER – instância com ampla representação dos atores do território – é valorizada por construir um espaço de diálogo e aprendizado. É nesta arena social que os atores exercitam a ação de identificar seus problemas e direitos, de opinar sobre as políticas públicas, além de discutir a elaboração da estratégia de desenvolvimento do território com as principais instâncias responsáveis por esse processo, potencializando, assim, a capacidade de agência dos atores.

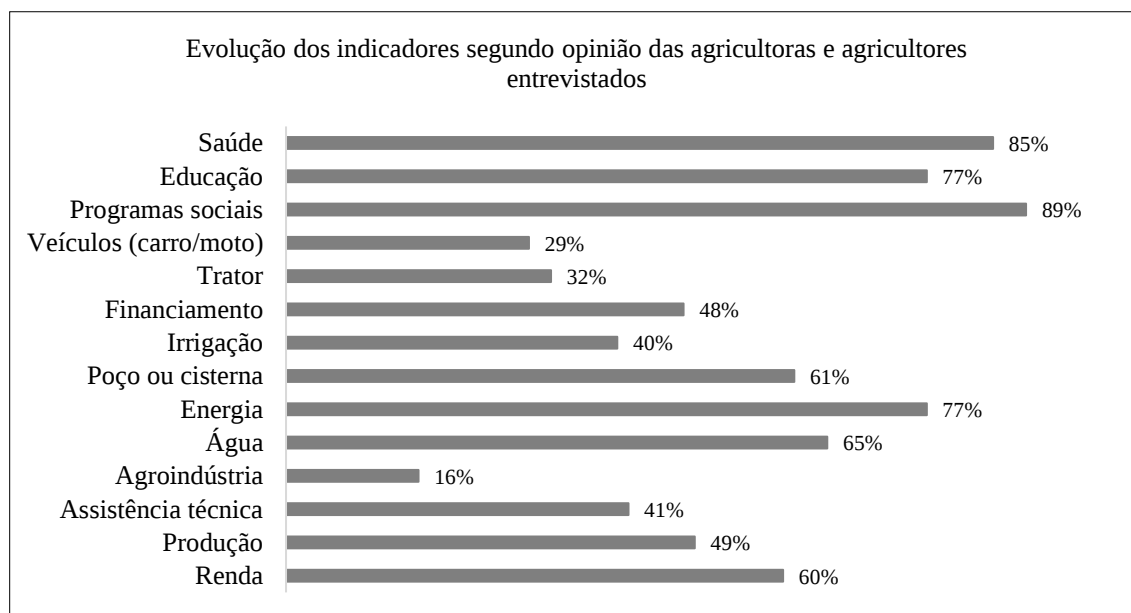
Por isso, o princípio da governança participativa do desenvolvimento territorial está entre os mais marcantes para os gestores do território no que tange à política pública territorial baiana. Segundo os entrevistados, esses espaços de diálogo promoveram a inclusão, democratização e socialização do debate público, permitindo, também, uma maior troca de saberes e informações sobre projetos e editais públicos, assim como fomentando a convivência em comunidade.

Neste sentido, alguns agricultores, normalmente as/os presidentes de associação, também, salientaram a importância das instituições sociais existentes nestas arenas para a promoção de parcerias entre as diferentes entidades do território. Como exemplos, foram apresentados o apoio da Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC), no Litoral Sul, ao assentamento Frei Vantuy na questão de assistência técnica para o manejo do SAF, e o atendimento direto da CAR na solução de dúvidas sobre os editais dos projetos oferecidos pela empresa para a Comunidade Quilombola de Lagoinha, no Sertão de São Francisco. Ademais, como a participação dos atores da sociedade civil ocorre através dos representantes das Associações e Cooperativas, os gestores realçaram que a política territorial fomentou a mobilização e organização dos agricultores familiares. Estas instituições, na visão de seus representantes e associados, também, foram de extrema importância para a evolução das comunidades. Frequentemente, ouviu-se durante as entrevistas que “as coisas começaram a melhorar após a formação da Associação”. Nota-se, portanto, a importância das instituições presentes no campo social para o bom funcionamento da política territorial e do processo de desenvolvimento dos territórios.

No que se refere à abordagem das múltiplas dimensões do desenvolvimento territorial, os gestores consideram que a política territorial ampliou o diálogo para além das questões agrícolas e possibilitou a expansão do acesso a políticas públicas estruturantes, reduzindo a disparidade dos serviços básicos oferecidos no meio rural e urbano. De fato, é possível observar, na Figura 17, a expansão dos serviços e programas públicos de diversas naturezas no meio rural. Quando questionados, as agricultoras e agricultores apontaram, com maior frequência (quantidade de pessoas que mencionaram a questão), uma melhora na educação, saúde, acesso

a programas de assistência social (principalmente Bolsa Família), acesso à água, energia, cisternas e aumento da renda.

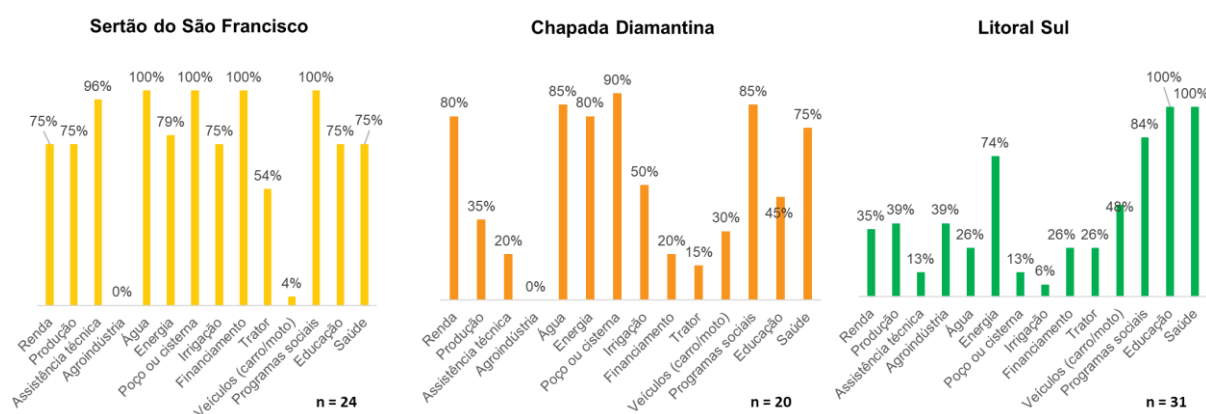
Figura 17 - Evolução dos indicadores socioeconômicos nos TC da Bahia visitados



Fonte: Resultado da pesquisa.

No entanto, o progresso dos indicadores socioeconômico foi diferente em cada Território. Conforme ilustrado na Figura 18, o Sertão do São Francisco apresentou a melhor evolução das questões avaliadas, seguido pela Chapada Diamantina e Litoral Sul.

Figura 18. Evolução dos indicadores socioeconômicos por TC da Bahia visitado



Fonte: Resultado da pesquisa. Elaborado pela autora.

Segundo os representantes das comunidades rurais, a educação melhorou devido aos investimentos no transporte público escolar no meio rural, além da construção e/ou manutenção de escolas públicas em povoados rurais, aprimorando, principalmente, a educação básica. No entanto, na Chapada Diamantina, por ser uma região com uma infraestrutura de estrada mais precária, o fechamento e/ou falta de escolas estaduais (de ensino médio) na proximidade dos povoados rurais afeta a percepção destes em relação à evolução desta questão.

Por outro lado, na esfera da saúde, grade maioria relatou progresso. A instalação das policlínicas nos municípios sede do TC, que oferecem atendimento de maior complexidade, além da ampliação dos programas Médico da Família e de agentes de saúde nas comunidades rurais demarcam essa melhora. Da mesma forma, a energia elétrica passou a fazer parte do cotidiano de uma grande parcela graças ao Programa Luz para Todos, implementado em todas as localidades durante os anos de 2009 a 2012.

Já o acesso à água, especialmente com instalação de cisternas, ocorreu especialmente nos territórios da região semiárida (Sertão do São Francisco e Chapada Diamantina), por meio do Programa Água Para Todos (PAT) entre os anos de 2010 e 2014. Uma parte significativa dos agricultores, porém, ainda não possui uma cisterna de produção, o que limita o cultivo, principalmente nos períodos de seca. Trata-se do principal desafio da agricultura familiar nos três territórios visitados, inclusive no Litoral Sul: todos os interlocutores (agricultores e gestores) elencaram a falta de água como maior entrave da produção e geração de renda.

O aumento na renda ocorreu, para algumas famílias, devido à participação no Programa Bolsa Família e aposentadoria rural, principalmente na Chapada Diamantina, onde a produção ainda é predominantemente para subsistência. Como apontado anteriormente, neste território, poucas famílias vendem o excedente em feiras, e apenas uma comercializa sua produção para as escolas públicas via PNAE. Esta família, aliás, é a única que dispõe de uma cisterna de produção, evidenciando a sua importância para a inclusão produtiva e comercial.

Já no Sertão do São Francisco e Litoral Sul, o aumento da renda provém, também, do aumento da produção e comercialização. No Sertão do São Francisco foi onde a menção ao crescimento produtivo ocorreu de forma mais frequente (por 75% dos agricultores). Nestes dois Territórios, os mercados são mais dinâmicos, devido, sobretudo, à estrutura e tamanho das cidades sede. Os polos Juazeiro-Petrolina e Ilhéus-Itabuna contam com uma infraestrutura logística mais robusta, além da existência de aeroportos, que facilitam a exportação dos produtos. Ademais, a infraestrutura logística facilita o escoamento da produção via os programas de compras institucionais do governo (PNAE e PAA).

No entanto, convém ressaltar o descontentamento dos agricultores com o desmantelamento do PAA, que ocorre desde 2016, e que se intensificou no último governo (2018-2022), reduzindo as frentes de comercialização deste grupo social. O PAA, por ser um programa coordenado pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), é mais dependente dos recursos federais. Já para o PNAE, o estado possui uma autonomia maior, como no caso da Bahia, que determinou recentemente, por meio de portaria, a utilização de 100% dos recursos do programa para a compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar (e não mais apenas os 30% definido em lei federal) (BAHIA, 2023).

Dessa forma, torna-se evidente que os recursos e tecnologias existentes nesse campo social, como acesso à água, energia, cisterna de produção, estradas, infraestrutura logística e instituições de ensino e saúde, impactam diretamente o desenvolvimento do território. Efetivamente, nos locais onde estas estruturas foram viabilizadas, a percepção de melhora na qualidade de vida foi mais frequente.

Segundo os entrevistados, esses recursos e tecnologias foram proporcionados devido à combinação do arranjo institucional específico implementado no estado da Bahia com a organização e coesão social do território. Estes últimos também foram promovidos pelo processo diferenciado de construção dos Territórios da Bahia. Conforme apontado no Quadro 14, estas questões são fatores-chave da política territorial baiana, constituindo pontos distintivos em comparação com o que ocorreu no universo dos TC brasileiros. Convém notar também o reconhecimento desses fatores-chave pelos representantes da sociedade civil (coordenadores de CODETER), demonstrando, de certa forma, a sua aprovação em relação à atuação da administração pública estadual.

Para as/os presidentes das associações das comunidades rurais, as instâncias de participação social, como CODETER e Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável (CMDS), também, têm uma parcela de responsabilidade na melhoria dos indicadores apontados acima. Foi relatado que esses colegiados fomentam uma forma de diálogo direto com o poder público, conseguindo pressionar as prefeituras para atendimento de reivindicações populares, como reforma nas escolas, manutenção das estradas, investimento na qualidade da água e projetos favoráveis para a agricultura familiar. Ressalta-se ainda que representantes dos CMDS são algumas vezes membros do CODETER, levando as demandas do município para o fórum territorial.

Quadro 14 - Fatores-chave da política territorial do estado da Bahia

	COORDENADORES DOS CODETER	AGENTES PÚBLICOS
Fatores-chave da política	- Utilização da dinâmica territorial para planejamento e realização das ações públicas (PPA-P e PGP); - Projetos da CAR articulados com a estratégia territorial e com aporte de recursos no exterior; - Permanência do CODETER como ente responsável por promover a coletividade e o controle social; - Escutas Sociais que garantem o engajamento ativo da sociedade civil no planejamento do território; - Apoio da Coordenação Estadual do Territórios (CET) para os Colegiados e interlocução com o Governo; - Alinhamento político-ideológico entre os poderes executivos (municipais, estadual e federal); - Governo do estado da Bahia como incentivador e fomentador da política territorial; - SEPLAN como responsável pela política territorial; - Servidores públicos específicos para atuar na política territorial (ADT e Coordenadores Territoriais); - Realização de consultas e conferências utilizando o referencial territorial para segmentos específicos; - Consórcios Públicos (CP) referenciados nos territórios; - Existência de uma Secretaria Territorial da Agricultura Familiar (SETAF) em cada TI; - Mobilização e participação da sociedade civil desde o início da formação dos territórios; - Existência de organizações que trabalham com a agricultura familiar bastante fortes e mobilizadas; - Questão rural e agricultura familiar são foco do governo;	- Apoio do Governo do estado da Bahia e alinhamento político com governo federal da época; - Os Agentes de Desenvolvimento Territorial (ADT) e os Coordenadores de Desenvolvimento Territorial; - Implementação de arranjos institucionais (leis/decretos) que formalizaram a gestão territorial; - Existência de organizações sociais do campo previamente existentes; - A CAR e os projetos executados pela organização com recursos do exterior; - O planejamento referenciado nos territórios e participativo (PPA-P e Escutas Sociais); - Os Consórcios Públicos (CP) tornam a gestão pública mais eficiente; - O PTDS dá autonomia ao CODETER de conhecer sua realidade e seus arranjos produtivos; - Outros instrumentos de apoio à gestão territorial como CAAPA e DFOC, (vinculados à SEPLAN); - A SEPLAN como coordenadora dessa política; - A institucionalização dos Colegiados (CEDETER e CODETER) como instrumentos oficiais; - A participação da sociedade civil no processo de formação dos territórios; - A formação da CET, que funciona como uma rede de apoio aos Colegiados; - Existência de conferências e eventos por território;

Fonte: Resultado da pesquisa.

Para os entrevistados, a implementação do arranjo político foi possível graças ao interesse do governo estadual, que incentivou a mobilização dos agentes públicos e privados e a constituição dessa abordagem de desenvolvimento. Para esses atores, o respaldo do governo estadual foi fundamental para avançar com o planejamento territorial participativo na Bahia, principalmente após a paralisação e desmonte do MDA e das políticas nacionais de fomento à agricultura familiar. Adicionalmente, o alinhamento político-partidário entre os poderes executivos estadual e federal, entre os anos de 2007 a 2016, potencializou a formação dos TI. Ou seja, constata-se novamente que a política nacional de desenvolvimento territorial, PRONAT, criou uma janela de oportunidades para a formação dos territórios na Bahia, uma vez que compartilhavam o mesmo pensamento programático.

Realmente, são evidentes essa institucionalização e burocratização do enfoque territorial na Bahia, cujos efeitos se refletem nos campos, domínios e arenas sociais. A própria oficialização dos Colegiados (CEDETER e CODETER) como instrumentos de governança da gestão pública (BAHIA, 2014), implicou na homologação destes organismos, com a elaboração de estatutos, votação de membros da diretoria e definição de regras e periodicidade de

encontros. Segundo seus coordenadores, estes procedimentos tornaram essas arenas mais legítimas, favorecendo o fortalecimento da capacidade de agência ao longo dos anos.

O funcionamento dos Colegiados ocorre de acordo com cada realidade, mas, de forma geral, são formados por representantes de 80 a 100 entidades, dos quais 12 compõem o núcleo diretivo. A diretoria se reúne mensal ou bimensalmente, e as assembleias gerais (com todos os membros do CODETER) ocorrem a cada três ou quatro meses. Para facilitar a gestão, o grupo colegiado é dividido em Câmaras Temáticas (de 5 a 10 na maior parte dos casos), as quais abordam diferentes temas como agricultura, meio ambiente, agroecologia, juventude, inclusão e diversidade, mulheres, cultura, educação, assistência técnica e extensão rural (ATER), crédito rural, segurança alimentar, acesso à terra e desenvolvimento produtivo. Além destas interações, os territórios contam com a realização de consultas e conferências para questões específicas, como de ATER, saúde, água ou agricultura familiar. Segundo os membros colegiados, estes eventos, realizados também pela segmentação territorial, apoiam a articulação entre os atores do território na troca de conhecimento e informações, além de propor soluções para os principais desafios da região.

A utilização dos Territórios como referência para elaboração do Plano Plurianual Participativo (PPA-P) do estado é outro dispositivo do arranjo institucional, apontado pelos atores do território, que garantiu a continuidade e avanço da política territorial. Adicionalmente, o envolvimento dos atores sociais no processo de preparação deste plano, a qual ocorre por meio das “Escutas Sociais”¹², também foi referenciada como um marco da gestão pública da Bahia. Segundo os atores, este processo chega a ser uma revolução na gestão pública e tem progredido ao longo dos planos. Dentre as inovações, foi destacada a adoção da participação social e dos Territórios como pilares de sustentação do Sistema Estadual de Planejamento e Gestão Estratégica (Sepege). O Sepege é o “modelo de organização adotado pelo Estado da Bahia com a finalidade de prover a governança para o planejamento e a gestão estratégica de políticas públicas na esfera estadual” (SEPLAN, 2023, *site*)¹³. Com efeito, a gestão pública baiana sistematizou-se de forma a reconhecer o recorte territorial e as demandas sociais.

De forma geral, convém apresentar o processo de construção do último PPA-P 2024-2027. Com base nos elementos obtidos durante as entrevistas com os gestores dos Territórios, contatou-se que, primeiramente, o governo do estado definiu dez eixos de atuação. Estes eixos

¹²A Escuta Social é uma consulta à sociedade realizada pelo Poder Executivo do estado, visando qualificar o planejamento e a gestão pública. No contexto da Política Territorial baiana, a Escuta ocorre, especialmente, para os PPA, com consultas realizadas nos TI através de reuniões ampliadas dos CODETER (SEPLAN, 2023).

¹³Informação retirada de SEPLAN (2023), campo Institucional/Sepege.

foram estabelecidos com base no Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI) – Bahia 2035¹⁴ e no Plano de Governo Participativo (PGP), elaborado durante a campanha eleitoral do atual governador Jerônimo Rodrigues (PT), que na ocasião passou por todos os 27 TI. Os dez eixos temáticos foram: (1) educação, ciência, tecnologia e inovação; (2) segurança pública e defesa social; (3) meio ambiente e segurança hídrica; (4) desenvolvimento produtivo; (5) desenvolvimento rural; (6) desenvolvimento urbano, rede de cidades, infraestrutura e logística; (7) saúde; (8) assistência social, garantia de direitos, igualdade de raça e de gênero, e povos e comunidades tradicionais; (9) cultura; e (10) gestão governamental. Observa-se, portanto, que a territorialização das ações e metas públicas ocorreu efetivamente em todas as esferas, garantindo a multidimensionalidade do desenvolvimento no território.

Em seguida, dez Grupos de Trabalho Territorial (GTT) foram formados em cada TI, para a elaboração de propostas para cada eixo. Os GTTs foram coordenados pelo CODETER com apoio do ADT. Em geral, os GTT contaram com a participação de aproximadamente 20 pessoas (considerando membros e não membros dos Colegiados) e tiveram dois meses para estruturar suas sugestões. Cada GTT foi orientado a conceber até 10 propostas por eixo, para serem encaminhadas às Escutas Sociais. Durante essa grande Assembleia, todas as propostas foram, então, abertas ao público para discussão e votação. As Escutas Sociais contaram tanto com a participação de membros do CODETER, como de outras instituições e grupos que não fazem parte do cotidiano do Colegiado, além de representantes do poder público de todos os municípios do TI. Nesta última edição, a contabilização aproximada foi de uma participação de 9 mil pessoas, considerando todos os 27 TI, ou seja, entre 300 e 400 pessoas por Território. Além destas etapas, os Conselhos de Políticas Públicas do estado, como da Educação, Juventude, Saúde, Desenvolvimento Rural e Segurança, também, foram convidados para desenhar 10 propostas cada, revigorando o modelo de participação social por meio destes fóruns.

Todas as propostas foram construídas de modo a apresentar o problema a ser solucionado, os objetivos, as ações e as metas a serem alcançadas. A SEPLAN foi o órgão responsável por consolidar essas propostas no sistema FLIPAN¹⁵ (Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças), o qual é compartilhado com a Secretaria da Fazenda,

¹⁴O PDI começou a ser elaborado em 2019 e marca a estratégia de desenvolvimento de longo prazo do estado da Bahia. O plano aborda os objetivos estratégicos para 13 eixos de atuação, que deverão orientar as ações dos próximos 16 anos. O plano está disponível em <<https://www.seplan.ba.gov.br/publicacoes/plano-de-desenvolvimento-integrado-bahia-2035/>>. Último acesso em 03 de agosto de 2023.

¹⁵Mais informações disponíveis em SEPLAN (2023), campo Sistemas de Informação.

e as transformou em ações com recursos orçamentários, com base nos programas públicos existentes (e/ou que serão desenhados pelo novo governo).

A partir daí, as ações foram compartilhadas com as secretarias de governo, as quais indicaram as demandas que poderão ser atendidas com base no seu orçamento. Devido a este limite orçamentário, nem todas as propostas são contempladas pelo governo. Dias (2017), por exemplo, revela, com base nos PPA-P anteriores, que em média 60% das propostas provenientes da sociedade civil são consideradas. Ademais, o sistema FLIPAN exige a inclusão de uma justificativa para as propostas não selecionadas, o qual também gera um relatório de devolutiva à população, indicando a quantidade de propostas enviadas, daquelas atendidas pelo Estado e as justificativas das razões pelo indeferimento das demais.

O PPA-P também pode ser composto por ações dos PTDS. Aqui vale lembrar que estes últimos são elaborados pelos próprios CODETER e funcionam como instrumentos orientadores das estratégias e intervenções para o desenvolvimento do território. Segundo os gestores dos Territórios entrevistados, o PTDS também visa potencializar a autonomia do CODETER a partir do conhecimento da realidade do território e seus arranjos produtivos. Uma inovação importante neste sentido foi a definição de metas e ações orçamentárias no PPA-P, dirigidas à SEPLAN, para realizar a revisão e qualificação destes planos em todos os TI, sendo também uma contrapartida verificada pelo Banco Mundial para oferecer empréstimos ao estado.

A coordenação da política territorial pela SEPLAN, também, foi apontada pelos atores como um diferencial da Bahia. Efetivamente, sua atuação como gestora do orçamento e articuladora das demais secretarias estaduais e municipais é destacada como fundamental para conferir centralidade aos Territórios no planejamento e gerenciamento das ações. Ademais, a existência dos ADT e dos coordenadores de articulação territorial, que funcionam como um braço da SEPLAN nos Territórios, foi avaliada como ponto essencial da política pública. Esses funcionários trabalham como “animadores” do TI, auxiliando os colegiados na organização das reuniões e execução das ações, fortalecendo as relações sociais e as interlocuções entre poder público e sociedade civil.

O arcabouço institucional da política pública territorial baiana conta adicionalmente com os Consórcios Públicos. Para os gestores dos Territórios, os CP contribuem para uma maior eficiência na aplicação dos investimentos públicos e melhor oferta de serviços municipais. Esta visão se explica em razão dos municípios individualmente disporem de baixa capacidade de investimento, uma vez que a grande maioria possui menos de 30 mil habitantes, não tendo condições administrativas e financeiras de prestar serviços essenciais de forma adequada.

Portanto, a atuação intermunicipal facilita a aplicação de políticas públicas, ampliando também a capacidade de diálogo e negociação junto aos órgãos de outros entes da Federação e entidades privadas.

Outra instituição única de apoio à gestão territorial baiana é a CAR, com seus diferentes projetos. A propósito, o Bahia Produtiva foi aquele mais mencionado pelos atores entrevistados, sendo caracterizado como inovador e potencializador das cadeias e arranjos produtivos. Foi destacado, também, a sua capacidade de mudar a vida dos agricultores beneficiários, melhorando a produção e comercialização e, por conseguinte, a renda da família. Este programa foi criado em 2015 e é executado por meio de editais públicos voltados para industrializar as associações e cooperativas da agricultura familiar.

O Projeto Pró-Semiárido é outro destaque da CAR, com foco no desenvolvimento rural da região semiárida, especialmente em áreas sensíveis de pobreza rural. O projeto teve início em 2016 e tem seus recursos direcionados para a geração de emprego, ampliação dos serviços de assistência técnica, agroindustrialização e comercialização da produção por meio de ações de fomento às atividades de segurança hídrica. Ademais, o programa do governo federal Água Para Todos, o qual destina recursos para a criação de tecnologias sociais de captação e armazenamento de água de chuva (como cisternas, barreiros comunitários, barragem trincheira e limpeza de aguadas) para a produção agrícola e dessedentação animal também é executado pela CAR no estado da Bahia. Estes dois últimos programas também foram apontados pelos representantes da agricultura familiar como diferenciais. Segundo esses interlocutores, o acesso a essas tecnologias em questão permite aperfeiçoar e ampliar a produção, com consequente aumento da renda.

De fato, quem participa dos programas da CAR, além de contar com os recursos para implementação do projeto, recebe assistência técnica especializada e continuada, auxílio na organização de documentos e apoio na comercialização e gestão do negócio. Com tais subsídios, esses agricultores conseguem, então, estruturar a sua produção, tendo melhores meios para acessar o crédito do PRONAF. Aliás, foi mencionado que a estruturação das cadeias produtivas permitiu, também, a definição de linhas de crédito do PRONAF específicas para estes arranjos, possibilitando um maior acesso ao financiamento. São esses agricultores beneficiários dos projetos da CAR que relataram, com maior frequência, terem alcançado avanços na produção, renda, financiamento e assistência técnica. Esta última, vale ressaltar, que é oferecida de forma mais intensa no TC Sertão do São Francisco, principalmente por meio de

parcerias com organizações reconhecidas do Território, como o IRPAA¹⁶ e COOPERCUC¹⁷, ambos membros do CODETER.

Contudo, conforme apontado anteriormente, não são todos agricultores que tiveram acesso a esses programas. Esta abrangência limitada explica o baixo percentual de agricultores que tiveram acesso a recursos para investimento em agroindústria, pois estes programas, principalmente o Bahia Produtiva, fomentam este tipo de ação. Nesta questão, convém mencionar as casas de farinha de mandioca. Por serem artesanais, estas unidades de processamento alimentar não são consideradas (inclusive pelos próprios agricultores) como agroindústria, mas estão presentes em muitas comunidades visitadas, com maior destaque na Chapada Diamantina.

Durante a visita a campo, foi possível observar o funcionamento do Bahia Produtiva nos territórios Litoral Sul e Sertão do São Francisco. O Pró-semiárido, por ter um escopo de atuação determinado, está presente exclusivamente no Sertão do São Francisco. Mas mesmo nestes territórios, onde os programas estão estabelecidos, a participação entre os agricultores não é homogênea.

No Litoral Sul, o Bahia Produtiva beneficiou os agricultores assentados vinculados à Cooperativa da Agricultura Familiar e Economia Solidária da Bacia do Rio Salgado e Adjacências (COOPFESBA), a qual gerencia a marca BAHIA CACAU. O projeto implementado foi a construção de uma agroindústria de chocolates da agricultura familiar, a primeira do Brasil. Os assentados que participam do projeto e da cooperativa receberam, no seu estabelecimento agrícola, uma estrutura física de estocagem e secagem de amêndoas do cacau, garantindo um produto de qualidade para a produção de chocolates especiais, assim como um canal de venda sólido. No entanto, apenas uma pequena parcela (menos de 10%) dos agricultores entrevistados, aqueles dos Assentamentos Santana e Vila Isabel, estão associados à cooperativa. Já os agricultores do Frei Vantuy foram contemplados com a instalação de uma fábrica de polpa e secagem de frutas dentro do Assentamento, que ainda se encontrava em fase de construção no momento da visita a campo. A previsão era que a fábrica entrasse em funcionamento no final de 2023.

No Sertão do São Francisco todas as comunidades visitadas foram beneficiadas com algum programa. O apoio do Bahia Produtiva foi destinado à Comunidade Quilombola de

¹⁶O IRPAA é uma Organização Não Governamental com sede em Juazeiro/BA que oferece soluções eficazes para ampliar a convivência com o semiárido.

¹⁷A Cooperativa Agropecuária Familiar de Canudos, Uauá e Curaçá (COOPERCUC) foi formada por agricultores que desejavam organizar sua produção e comercialização. Dentre suas atividades está o “Projeto ATER Sustentabilidade”, realizado em parceria com a BAHIATER/SDR do Governo do Estado da Bahia.

Lagoinha, para a criação de galinha caipira e apicultura para produção de mel. O assentamento Novo Horizonte e a Comunidade Quilombola Nova Jatobá tiveram acesso ao Pró-semiárido, sendo beneficiados para desenvolvimento de caprinocultura, avicultura e piscicultura. Nestes locais, os projetos foram destinados às associações das comunidades rurais, beneficiando, principalmente, a produção agropecuária realizada de forma coletiva.

Na Chapada Diamantina, a Associação do Povoado de Cruz foi contemplada, em 2019, pelo Bahia Produtiva para o estabelecimento de uma fábrica para a produção do óleo de licuri. Porém, devido a um impasse no processo de licitação para a seleção da construtora e, depois, por causa da pandemia, o projeto atrasou e estava ainda em 2023 em fase inicial de construção. A ideia é que esta unidade fabril compre o coco das famílias do Povoado de Cruz, mas incorpore, futuramente, outras nove comunidades da região ao projeto.

Entretanto, tais avanços não significa que a gestão territorial baiana não tenha desafios. Conforme apontado no Quadro 15, são diversos os obstáculos ainda enfrentados, alguns inclusive permanecem desde o início do planejamento territorial, como será demonstrado a seguir.

Quadro 15 - Principais demandas e desafios da política territorial do estado da Bahia

	COORDENADORES DOS CODETER	AGENTES PÚBLICOS
Demandas e desafios da política	- Conflitos políticos e de interesse entre os CODETER e Consórcios Públicos; - Disputas de poder dentro dos Colegiados; - Predominância da agricultura familiar nos CODETER; - Necessidade de renovação dos Colegiados e que mais pessoas se apropriem do processo e das ferramentas; - Necessidade de um maior engajamento do poder público nos CODETER; - Falta de qualificação e formação dos membros do CODETER para debater certas questões (ex: saúde); - Participação desigual dos municípios em um mesmo TI; - Disparidades na organização entre os TI; - Falta de autonomia e recursos para execução do PTDS; - Dependência do governo federal para execução de políticas públicas federais; - Sazonalidade dos governos e servidores públicos; - A priorização das principais cadeias produtivas inibe o investimento em outras atividades agrícolas; - Projetos econômicos voltados para o setor agrícola; - Dificuldade de monitoramento do PPA-P; - Necessidade de expandir o conhecimento sobre os Colegiados e das ações realizadas pelo grupo;	- Pouca interação entre CODETER, Consórcios Públicos e CMDS; - Diferença da maturidade e organização tanto dos TI como dos Consórcios Públicos; - Necessidade de ampliar a diversidade dos CODETER; - Ausência de pessoas dos municípios mais distantes (do município sede) nos Colegiados; - Diferenças políticas e ideológicas dentro do mesmo território dificulta o relacionamento entre os atores; - Dependência do interesse das prefeituras para dar continuidade ao planejamento territorial; - Dependência do poder público para execução das ações; - Necessidade de um melhor arranjo com as prefeituras para consolidação das SETAF; - Dificuldade de planejar e executar políticas públicas em um estado tão grande e ainda bastante rural; - Apoio limitado dos ADT para municípios mais distantes da cidade sede; - Dificuldade de comunidades menos organizadas para acessar os editais da CAR; - Baixa capilaridade dos projetos da CAR; - Monitoramento do PPA-P e PTDS;

Fonte: Resultado da pesquisa.

Ao mesmo tempo em que a governança participativa é um destaque da política territorial baiana, este arranjo apresenta também grandes desafios. Primeiramente, os Territórios são compostos por um grupo de 10 a 26 municípios, acarretando em uma grande

dificuldade de reunir representantes de todas as cidades, especialmente daquelas que estão mais afastadas do município sede do Território. Como nem todos estes representantes possuem um meio de transporte particular, além de não terem recursos para custear a viagem (transporte, alimentação e hospedagem), estas regiões acabam não tendo representantes participando das reuniões e discussões do território. Aqui vale ressaltar que o Governo da Bahia não arca com tais custos, sendo um impeditivo à participação da sociedade civil. O mesmo ocorre no que se refere à ação dos ADT: o apoio desses agentes públicos se restringe ao Colegiado, atuando, predominantemente, no município sede.

Esta questão também foi apontada por presidentes entrevistados de associações dos agricultores, que são os interlocutores junto ao CODETER. Estes dirigentes locais relataram ter ciência da política territorial, além de ter fácil acesso ao coordenador do Colegiado e de participar de grupos de *whatsapp* do Território. Este meio de comunicação, aliás, é mencionado como uma das formas de obtenção de informações e de troca de conhecimento entre as comunidades. Porém, devido às grandes distâncias e falta de recursos, muitos membros não participam ativamente do Colegiado, comprometendo, portanto, a organização do domínio social. Este problema foi apresentado com maior frequência nas comunidades que se situam mais distantes do município sede e/ou contam com uma infraestrutura mais precária.

Com tais dificuldades, os representantes das comunidades acabam participando de forma mais ativa apenas durante as Escutas Sociais para a elaboração do PPA-P ou nas reuniões do Colegiado de averiguação dos projetos da CAR em que sua associação esteja postulando projetos ao edital, uma vez que o CODETER é responsável por realizar a primeira avaliação dessas propostas. Nos outros encontros do Colegiado, os presidentes das associações revelaram que sua participação, enquanto representante da comunidade, é indireta, na medida em que são representados por outras lideranças de coletivos, como no caso do CMDS (quando é membro) e de Movimentos de Comunidades Quilombolas.

Convém ressaltar, também, que, de forma geral, a grande maioria dos agricultores entrevistados (aqueles que não compunham diretoria de associação) não conhecia o Colegiado e a Política Estadual de Desenvolvimento Territorial. Estes interlocutores têm conhecimento apenas do nome do seu território, mas não conhecem sua relação com a política pública, talvez pela reduzida participação da comunidade nos encontros e reuniões do CODETER.

Como consequência, há uma baixa renovação dos membros do CODETER, prejudicando a diversidade destes espaços, o empoderamento sobre o processo e ferramentas de planejamento territorial e, por conseguinte, a capacidade de agência. Ademais, a participação

do elo social do CODETER é majoritariamente de organizações relacionadas à agricultura familiar e a movimentos sociais do campo - instituições fundadoras dos Colegiados. Logo, os projetos econômicos do Território apresentam um viés predominantemente agrícola.

Entretanto, é necessário ponderar que quando questionados sobre essa problemática, os gestores do TC revelaram grande dificuldade quanto à incorporação de indústrias e empresas privadas na composição dos CODETER. Em muitos casos, estas organizações foram convidadas a participar do Colegiado, mas não compareceram. Adicionalmente, segundo os entrevistados, o estado da Bahia é caracterizado por ser bastante rural, ou seja, conta com uma grande parcela da população residindo em municípios demograficamente pequenos e com características essencialmente rurais. Portanto, existem dificuldades de planejar e executar políticas públicas de viés econômico-produtivo além daquelas destinadas ao primeiro setor.

De todo o modo, a SEPLAN está elaborando um Índice de Representatividade como forma de endereçar esta questão, possibilitando avaliar os CODETER quanto à sua diversidade, representatividade e legitimidade. A partir deste índice, espera-se fomentar a mobilização dos membros Colegiados pela busca de uma composição mais equilibrada e robusta.

Contendas e disputas de poder nas arenas sociais também foram indicadas como fatores limitantes da atuação dos Colegiados e do emprego dos TI como unidade referencial. Os principais conflitos ocorrem pela diferença de pensamentos e interesses, especialmente quando o partido político do prefeito é de um espectro político distinto da diretoria do CODETER. Neste caso, não ocorre bom relacionamento entre os atores, acarretando em baixo engajamento da prefeitura no Colegiado e, conseqüentemente, um diálogo restrito com a sociedade civil.

Adicionalmente, as diferenças político-partidárias dentro do poder público levam algumas prefeituras e secretarias a resistir em utilizar os TI como referencial de execução de políticas públicas, mesmo sendo diretriz estadual. Portanto, a eleição de prefeitos e vereadores de vertentes político-partidárias diferentes da coalização do governo estadual representa dificuldade de fluidez e eficiência da gestão territorial. Um exemplo deste tipo de problema elencado pelos entrevistados é o bloqueio da consolidação das Secretarias Territoriais da Agricultura Familiar (SETAF), o que constitui uma importante questão com vistas a estabelecer um melhor arranjo institucional para garantir a sua implementação em todos os territórios.

Da mesma forma, a falta de articulação entre Consórcios Públicos e CODETER assinala outro obstáculo da arena social. Como os CP têm autonomia para realizar suas ações, muitas vezes não consultam os CODETER para executá-las, além de não participarem

ativamente do Colegiado (o que depende, muitas vezes, do interesse do secretário executivo do CP). Para tentar superar esse limite, foi aprovada a instituição do Conselho Consultivo do Consórcio Público, a fim de assegurar o envolvimento da sociedade civil nos momentos de tomada de decisão do CP. Mas, de acordo com os atores entrevistados, esta abertura ainda não ocorre em todos os Consórcios.

Outra demanda da política territorial apontada pelos atores sociais se refere à falta de autonomia e recursos para execução do PTDS. Não existem investimentos específicos para implementação dos projetos desenhados neste documento, o que acaba frustrando os membros colegiados, uma vez que muitas ações acabam não sendo realizadas. Segundo os coordenadores de CODETER, a alternativa buscada por eles são incluir essas ações no PPA, realizar parcerias com organizações não governamentais (ONG) e/ou articular com os CP ou vereadores e deputados estaduais (que muitas vezes não são exitosas, conforme observado anteriormente).

Ademais, a falta de capacitação dos membros do CODETER para conduzir gestão e monitoramento dos planos (PPA-P e PTDS), ou até mesmo para a elaboração de estratégias de desenvolvimento para além da questão agrícola, são obstáculos ainda enfrentados. Essa carência de capacitação afeta também a capacidade das associações em acessar os editais (como aqueles da CAR), assim como prejudica o controle social, em especial do PPA-P. Os entrevistados mencionaram que, apesar de existirem alguns instrumentos para realizar esse tipo de tarefa, como o Comitê de Acompanhamento do PPA (CAPPA), o monitoramento na prática não ocorre de forma adequada.

De toda forma, para os próximos períodos, os entrevistados indicaram que propostas para a realização do acompanhamento do PPA-P pelos GTT em conjunto com os ADT estão sendo discutidas. Ademais, foi apontado o Departamento de Formação de Órgãos Colegiados (DFOC), o qual está dentro da estrutura da CAR e visa capacitar os atores do território para atuação nas instâncias participativas e realização de controle social.

Vale ressaltar, contudo, que estas limitações ocorrem de forma mais ou menos acentuada em cada Território, a depender do grau de maturidade do CODETER, das características do espaço e do domínio social. Neste quadro, segundo os entrevistados, alguns territórios, por terem instituições mais estruturadas, como no Sertão do São, acabaram apresentando um desempenho diferenciado em relação a outros TC; questão também evidenciada pelas entrevistas com os agricultores familiares deste território, os quais apontaram de forma mais frequente uma evolução nos indicadores socioeconômicos. Por exemplo, foi destacada a forte formação social e política do Sertão do São Francisco, devido à parceria e

participação de importantes organizações sociais e não governamentais, como IRPAA, COOPERCUC e SASOP, gerando um poderoso capital social na região. Para os entrevistados, este fator favoreceu a boa articulação do CODETER com quem possui de fato o poder de execução das políticas públicas, como deputados federais, estaduais ou os próprios secretários municipais e prefeitos. Ademais, foi comentado o alinhamento político entre este TC¹⁸, Governo do Estado e Governo Federal, o que facilitou a aplicação da política territorial no TC.

Por outro lado, foram exemplificados os casos dos TC Litoral Sul e Baixo Sul como de mobilização social frágil. Segundo os entrevistados, estes TC, situados na costa do estado, tiveram uma formação histórica distinta àquela do sertão baiano, o que influenciou, até os dias de hoje, os seus contextos social, político e econômico. Para os gestores dos Territórios, a histórica dependência econômica do cacau e a prática do coronelismo em torno desta produção, ainda são perceptíveis na região. Este cenário foi agravado pela doença dos cacaueiros Vassoura-de-bruxa, a qual gerou uma crise sem precedentes nos anos 1990 nestas regiões, causando um intenso êxodo rural, desemprego e empobrecimento. Ademais, estas regiões, por estarem na Zona da Mata, caracterizada por ser mais “urbana”, o número e proporção de agricultores familiares em comparação com os outros TC do estado é menor. Consequentemente, estes TC possuem menos organizações vinculadas à agricultura familiar, ocasionando maior fragmentação dos interesses coletivos e, por conseguinte, menor capacidade de agência, refletindo, assim, nos indicadores socioeconômicos da agricultura familiar.

Este fato corrobora com a ideia de Long e Ploeg (2011), que apontam a realidade social como heterogênea, o que repercute diretamente na trajetória do desenvolvimento. Ou seja, mesmo vivenciando circunstâncias estruturalmente similares e tendo acesso as mesmas ferramentas, o caminho do desenvolvimento foi diferente em cada localidade, devido às características específicas do domínio, do campo e da arena social, as quais influenciam a capacidade de atuação do ator coletivo.

3.5 VERIFICAÇÃO DA APLICAÇÃO DO PLANEJAMENTO TERRITORIAL NOS CASOS DOS TERRITÓRIOS SERTÃO DO SÃO FRANCISCO, CHAPADA DIAMANTINA E LITORAL SUL

O objetivo desta seção é conduzir o processo de avaliação global da política territorial do estado da Bahia. Trata-se de analisar profundamente o desenho e a forma de aplicação da

¹⁸ Foi apontado que a cidade sede do TC, Juazeiro, foi governada pelo PCdoB, partido coligado ao PT, por três períodos consecutivos, durante os mandatos de Jaques Wagner, Rui Costa, Lula e Dilma.

política territorial, identificando o seu funcionamento na prática, assim como o atendimento das demandas da população rural, em especial da agricultura familiar. O método de investigação utilizado foi a análise documental (RICHARDSON et al., 2012), por meio de documentos e dados oficiais públicos. O escopo definido para essa avaliação foram os mesmos três TC da Bahia da análise anterior: Chapada Diamantina (CD); Litoral Sul (LS); e Sertão do São Francisco (SSF).

Conforme mencionado anteriormente, o material selecionado para esta análise engloba os seguintes documentos: PTDS; investimentos do PROINF; PPA-P; e a composição dos CODETER. O PTDS, enquanto plano elaborado pelo CODETER, visa direcionar os programas, projetos e ações de desenvolvimento no Território. É, portanto, a forma de expressar as demandas e prioridades do órgão colegiado para o processo de desenvolvimento. Ademais, o documento contribui para o conhecimento sobre o território, de seus arranjos produtivos e características sociais, culturais, econômicas e ambientais, funcionando como uma peça de empoderamento da sociedade civil.

O PROINF é o programa que financia, sobretudo, a construção de infraestruturas no meio rural, a agroindustrialização, a dinamização produtiva e a aquisição de implementos e máquinas agrícolas, sendo o principal instrumento de subsídio dos PTDS. Já o PPA-P é a peça oficial do planejamento governamental, que define, de maneira regionalizada, as orientações, os propósitos, os programas e as metas para os investimentos do governo durante um período de quatro anos, vinculado ao mandato do poder executivo (BAHIA, 2011). Este plano também se configura como uma ferramenta intermediária para o alcance do Planejamento Estratégico de longo prazo do estado da Bahia (SOUZA, 2021).

O CODETER, como já apontado, é o órgão colegiado que representa os atores do TC (e TI). Este Colegiado é formado por integrantes da sociedade civil e do poder público, que possuem a responsabilidade de incentivar uma maior e melhor participação da sociedade civil no planejamento público do Território, assim como no controle social da ação pública.

A seguir, apresentamos as análises dos documentos estudados. No primeiro momento, os dados dos PTDS, PROINF, PPA-P e CODETER são expostos, para, posteriormente, desenvolver cruzamentos das informações. Trata-se de exibir como as demandas dos CODETER, representadas pelos PTDS, são contempladas pela política territorial do Estado (PPA-P e PROINF), além de refletir como a composição dos CODETER pode influenciar na aplicação da mesma.

3.5.1 PTDS dos TC analisados

Os PTDS foram construídos de forma participativa, por meio de plenárias, reuniões e fóruns territoriais, contando, também, com a coordenação dos CODETER. Os documentos, de modo geral, apresentam o contexto histórico de formação do território, a caracterização e diagnóstico social, econômico, cultural, demográfico e ambiental, seguido da visão de futuro desejada e o plano estratégico para alcançá-la. Os três planos destacam também a sua importância como um instrumento participativo de elaboração e execução de políticas públicas, possibilitando um desenvolvimento mais equilibrado e com base nas potencialidades do lugar.

Tabela 16 - Perfil dos TC Chapada Diamantina, Litoral Sul e Sertão do São Francisco

População	CD	LS	SSF
Nº municípios	24	26	10
População total	383.853	720.508	553.098
População município sede	46.160	186.708	235.816
População média restante	14.682	14.796	35.254
Taxa de urbanização	48%	82%	64%
Densidade demográfica (hab./km ²)	11,99	52,69	8,03
*Nº de estab. Agropecuários	36.206	23.277	41.368
*% de estab. agricultura familiar	77%	73%	80%
Representação da atividade econômica por setor			
% Agropecuária	25%	8%	10%
% Da indústria	12%	17%	23%
% Comércio e serviços	63%	75%	67%
Geração de emprego			
*Agropecuária (pessoal ocupado)	100.746	65.992	138.805
*Principal empregador na agropecuária	Agr. Familiar (70%)	Agr. Familiar (60%)	Agr. Familiar (67%)
Indústria (postos de trabalho formais)	1.258	8.800	7.751
Principal emprego na indústria	Mineração (48%)	Construção civil (34%)	Alimentos (58%)
Serviço (postos de trabalho formais)	20.400	61.200	35.500
Principal emprego no serviço	Adm. Pública (72%)	Adm. Pública (52%)	Adm. Pública (63%)

Fonte: SEI (2018; 2015); *IBGE (2019). Organizado pela autora.

Acima, expõe-se um breve perfil de cada TC para melhor ambientação do estudo. Os perfis foram retirados dos próprios PTDS, mas informações adicionais foram extraídas dos Censo Agropecuários 2017 e documentos elaborados pela Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI, 2015; 2018), as quais são expostas na Tabela 16 abaixo e comentadas ao longo dos perfis.

No caso da Chapada Diamantina, sua ocupação procedeu do avanço da atividade pecuária, inicialmente pelo Oeste, com as grandes fazendas de gado do Vale do São Francisco, e das descobertas do ouro e pedras preciosas nas nascentes dos rios de Contas, Paramirim e

Itapicuru (TERRITÓRIO CHAPADA DIAMANTINA, 2010). Com o declínio da produção aurífera, grande parte dos garimpeiros migraram para outras regiões ou espalharam-se nas redondezas como pequenos proprietários de terras, arrendatários e posseiros (TERRITÓRIO CHAPADA DIAMANTINA, 2010). A plantação de café foi a cultura que prevaleceu, tendo seu auge no início do século XX, que mesmo após a sua decadência com a crise de 1930, ainda está presente no território em questão.

Este TC é formado por 24 municípios e está inserido na região semiárida, onde predomina um clima subúmido a seco, contrastando áreas mais chuvosas com áreas mais secas. A Chapada Diamantina também é conhecida por suas belezas naturais e turismo ecológico. O Parque Nacional da Chapada Diamantina foi criado em 1985 com a intenção de proteger a região e incentivar o turismo. Assim, dentre as principais atividades econômicas desenvolvidas na região se destaca o ecoturismo, além da mineração e a produção agrícola (TERRITÓRIO CHAPADA DIAMANTINA, 2010).

Segundo dados da SEI (2015), o setor de comércio e serviços apresenta a maior participação no Valor Agregado Bruto (VAB) do TC (63%), seguido pela agropecuária (25%) e indústria (12%), esta última com baixa intensidade e representada por poucas empresas (principalmente do ramo da mineração, produção de óleo e gorduras vegetais, biodiesel, asfalto e abatimento de animais). A geração de emprego, portanto, ocorre por meio dos setores primário (principalmente nos estabelecimentos familiares) e terciário, responsáveis por 82% e 17% respectivamente. Estes dados são reflexos da menor taxa de urbanização entre os TC, com municípios caracterizados predominantemente como rurais, com população menor que 50 mil habitantes e densidade demográfica menor que 80 habitantes por km².

Do ponto de vista sociocultural, as comunidades tradicionais, notadamente as comunidades remanescentes quilombolas, representam um importante traço cultural e agrário do território, sendo o TI com o segundo maior volume de comunidades de remanescentes quilombolas reconhecidos pela Fundação Palmares no estado da Bahia. A agricultura familiar é a principal atividade econômica da população e empregadora do território e a mandioca seu principal cultivo hoje, estando presente em todos os municípios (TERRITÓRIO CHAPADA DIAMANTINA, 2010). Mas, outros alimentos básicos, com destaque para feijão e milho, também são produzidos. A maior parte dos agricultores cultiva como forma de subsistência, mas em alguns municípios, também comercializa o excedente da produção.

O Território Litoral Sul é popularmente conhecido como Costa do Cacau. O TC apresenta importante remanescente de mata atlântica, lavouras cacaueiras e praias de água

morna (TERRITÓRIO LITORAL SUL, 2010). O seu povoamento por europeus teve início logo após o desembarque português, constituindo a cidade de Ilhéus, uma das primeiras vilas formadas no Brasil. Ilhéus e região ganharam fama graças ao ciclo do cacau, com o auge de sua produção entre o final do século XIX e as primeiras décadas do século XX, quando a região cresceu vertiginosamente, dando origem a cidade de Itabuna e atraindo trabalhadores e aventureiros de várias partes do Nordeste, que fugiam da precariedade agravada pela seca.

O cultivo de cacau no TC representa, ainda hoje, mais de 40% da produção do estado, constituindo a principal cultura permanente do território. Por outro lado, a ocupação mais ao interior da Bacia do Rio Cachoeira, caracterizada por solos rasos e índices pluviométricos menores em comparação com a zona úmida e de mata densa do litoral, caracterizou-se, desde o início, pela atividade pastoril, uma vez que não era adequada para o cultivo do cacau.

Porém, a região ficou marcada também pela doença “vassoura de bruxa”, que contaminou a lavoura de cacau em 1989. Os agricultores, que neste ano já enfrentavam uma crise, devido à imensa queda do preço do cacau no mercado internacional, tiveram seu problema agravado com o declínio acentuado da produção, causando uma das crises mais dramáticas da região, afetando os campos econômico, produtivo, social e ambiental. Os grandes latifundiários endividados perderam suas terras, dando origem ao início do processo de estabelecimento dos assentamentos da reforma agrária, graças à mobilização do movimento social, o que também gerou grandes conflitos na região. A alta dependência da monocultura do cacau limitou o processo de desenvolvimento do território. Com a descapitalização da cacaucultura, o que acarretou em uma matriz produtiva frágil, a região não conseguiu proporcionar grandes oportunidades de negócios, emprego e renda, sobretudo, para os agricultores familiares.

A implementação da estrada de ferro em 1912 e da malha rodoviária entre Ilhéus e Itabuna, impulsionou a criação do Instituto de Cacau da Bahia em 1930, além de tornar esses dois municípios os polos da região. Itabuna se tornou o ponto de convergência viária regional, o que muito contribuiu para o vertiginoso avanço de seu comércio. É nestes dois municípios, portanto, que se concentra a maior parte da população (51%) e do Produto Interno Bruto (PIB) (68%), além de um alto grau de urbanização. Com efeito, o Território, mesmo tendo o maior número de municípios, apresenta os menores valores de unidades agropecuárias e da agricultura familiar, além de ter a maior taxa de densidade demográfica.

O setor de comércio e serviços tem o maior peso na economia e significativa importância na geração de emprego, representando 45% dos postos de trabalho, principalmente na administração pública. A indústria (com destaque para a produção de computadores e

montagem de componentes eletrônicos, beneficiamento do cacau, fabricação de esmalte, abatedouros, indústrias têxtil, de borracha e plástico) é responsável por 17% das atividades econômicas e pela geração de mais de 8 mil postos de trabalho, com destaque para a construção civil. Mas, com exceção de Itabuna, Ilhéus e Itajuípe, a atividade industrial é incipiente no restante dos 23 municípios do TC. Estes últimos possuem características mais rurais, contando com o setor primário para a geração da maior quantidade de emprego.

O Território Sertão do São Francisco faz parte da cobertura de domínio do semiárido, tendo todos os seus 10 municípios enquadrados nesta zona. O TC é servido por rios e barragens, com destaque para a Bacia Hidrográfica do São Francisco e a barragem de Sobradinho. A exploração do território iniciou-se na segunda metade do século XVI, por meio de empreendimentos de Garcia d'Ávila, que, à procura de ouro e prata na região, implementou os primeiros currais às margens do Rio São Francisco e ordenou o povoamento (TERRITÓRIO SERTÃO DO SÃO FRANCISCO, 2008).

O uso do solo se dá em torno das atividades agropastoris em meio à Caatinga e sua vegetação secundária. A pecuária se caracteriza principalmente pelas criações de ovinos e caprinos. Já as policulturas temporárias tradicionais estão associadas à palma forrageira e ao sisal. Nas margens do rio São Francisco também ocorre o cultivo de frutas irrigadas, voltadas principalmente para a exportação, com ênfase nas culturas de manga, uva, abacaxi, abacate, goiabas, melancia e melão, o que impulsiona uma industrialização e dinamismo econômico diferenciado para as cidades de Juazeiro e Curaçá (TERRITÓRIO SERTÃO DO SÃO FRANCISCO, 2008).

Juazeiro, cidade sede do TC, se destaca pela alta taxa de urbanização e grande atividade industrial, abrigando mais de 70% das indústrias presentes no território (principalmente química e alimentícia), além de ter a maior população do TC (mais de 40% dos habitantes do TC). Juazeiro é, assim, o principal centro econômico, concentrando cerca de 50% do PIB e a maior parte da totalidade do VAB do TC, cuja maior participação está no setor de serviço (67%), seguido pela indústria (23%) e agropecuária (10%).

Por outro lado, o restante do Território é composto por uma expressiva população rural e estabelecimentos da agricultura familiar (com exceção do município de Sobradinho). De fato, o Sertão do São Francisco, apesar de ser formado por apenas 10 municípios, possui o maior número de estabelecimentos agropecuários e da agricultura familiar. Ademais, é o TC com a menor densidade demográfica. Com efeito, a maior parte do emprego gerado nos municípios provém do primeiro setor (76%).

Entrando na análise dos PTDS, o plano da Chapada Diamantina foi elaborado no ano de 2010 e nove eixos aglutinadores foram definidos. Estes são: (1) agricultura familiar e reforma agrária; (2) saúde; (3) educação; (4) cultura; (5) comunidades tradicionais; (6) gênero; (7) meio ambiente; (8) turismo; e (9) infraestrutura, subdividido em transporte, moradia, abastecimento de água e saneamento, energia, comunicação e segurança pública (TERRITÓRIO CHAPADA DIAMANTINA, 2010). Para cada eixo, primeiramente, foram identificados o contexto e desafios e, em seguida, foram apresentados os programas e projetos relacionados aos eixos.

Já para a elaboração do PTDS do Litoral Sul, os municípios foram agrupados em quatro sub-territórios - uma vez que o TC contém 26 municípios - para facilitar os trabalhos de sensibilização e articulações dos atores sociais na elaboração dos projetos. O planejamento foi dividido em dimensões e cada uma delas foi subdividida em eixos estratégicos. Ao todo são quatro dimensões (político institucional, ambiental, socioeconômico e socioeducacional) e dezenove eixos estratégicos. Para cada eixo estratégico foram apontados os programas, projetos e orçamento (TERRITÓRIO LITORAL SUL, 2010).

O primeiro plano do Sertão do São Francisco foi elaborado no ano de 2008 e, por este motivo, o título utilizado foi Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS). Porém, em sua renovação, em 2018, o nome do documento se modificou para Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável e Solidário (PTDSS). Contudo, para fins de simplificação, utilizaremos aqui o nome PTDS. No primeiro plano, as propostas foram agrupadas em cinco eixos de desenvolvimento e, para cada um deles, foram definidos programas, projetos, objetivos gerais e específicos, área de abrangência, estratégias, resultados esperados, atividades e orçamento. Os cinco eixos são os seguintes: (1) desenvolvimento sustentável da produção familiar; (2) democratização do acesso à terra; (3) valorização da educação contextualizada e da cultura; (4) gestão ambiental e uso racional dos recursos naturais; e (5) saúde, saneamento e moradia (TERRITÓRIO SERTÃO DO SÃO FRANCISCO, 2008).

Quadro 16 - Projetos e ações propostas no primeiro PTDS dos TC Chapada Diamantina, Litoral Sul e Sertão do São Francisco

	Chapada Diamantina	Litoral Sul	Sertão do São Francisco
PRODUTIVA	- apoio às cadeias produtivas e agroindústria (do café, cana, leite, mandioca, caprino e ovinocultura, apicultura e aquicultura, olericultura e fruticultura); - resgate das sementes crioulas e trocas entre os/as agricultores/as; - fortalecimento da ATER e ATEs; - fomento ao acesso ao mercado da agricultura familiar; - políticas públicas de permanência voltada para os jovens; - avançar com a distribuição de terra e com a documentação legal das propriedades dos assentados e posseiros;	- projetos de manejo, extrativismo e comercialização de produtos florestais e da sócio-biodiversidade; - regularização fundiária; - construção de empreendimentos, agroindústrias e centros de comercialização para o pequeno produtor; - implementação de um programa de pesca artesanal, com instalação de unidade beneficiamento e de tanques de piscicultura; - fomento das cadeias produtivas do cacau, mandioca, pecuária e apicultura; - realização de capacitações técnica para os agricultores e fortalecimento da ATER; - apoio ao empreendedorismo jovem - incentivo a atividades não agrícolas em comunidades tradicionais;	- Beneficemente, comercialização e implementação de infraestrutura para produção (caprino e ovinocultura, apicultura, avicultura e pesca artesanal); - Regularização fundiária; - Apoio no manejo produtivo das áreas de fundo de pasto e assentamentos da reforma agrária; - Assistência técnica para convívio dos rebanhos com o semiárido;
INTELLECTUAL	- construção, ampliação e/ou reformas das escolas do campo; - criação das Escolas Família Agrícola e Escolas Técnicas; - implantação de laboratórios de informática nas escolas; - criação da Universidade da Chapada Diamantina; - ampliação dos Núcleos de Tecnologia Educacional;	- ampliação de espaços de pesquisa; - fomento à educação do campo; - implantação de escolas técnicas de família agrícola; - realização de projetos de educação ambiental; - realização de projetos de ciência e tecnologia voltados para agricultura familiar;	promover a educação contextualizada para o semiárido;
CULTURAL	- mapeamento, apoio, incentivo e resgate das manifestações e centros culturais; - aquisição de equipamentos e manutenção de espaços culturais; - acesso a crédito para pessoas físicas e micro empresa da área da cultura; - ampliação da sinalização e divulgação das atrações turísticas (para além do patrimônio natural) e elaboração de roteiros turísticos; - fortalecimento dos grupos culturais; - formação e capacitação de pessoas para empreendimentos culturais;	- mapeamento do patrimônio cultural; - incentivo ao ecoturismo, implementação do turismo de base comunitária com foco no cacau e mata atlântica e criação de guias e roteiros turísticos; - formação de pessoas e de organizações para o turismo; - valorização e fortalecimento das comunidades quilombolas, indígenas, populações ribeirinhas, extrativistas e assentados; - ações de equidade de gênero; - difusão de políticas afirmativas;	- valorização da cultura local; - mapeamento do patrimônio cultural; - apoio às instituições culturais; - elaboração de um guia cultural;
SOCIAL		- fortalecimento e capacitação dos atores e organizações sociais para gestão do território; - criação de centro técnico de formação de agentes - apoio à formação e estruturação de conselhos municipais, centros comunitários, cooperativas e associações - apoio a formação e capacitação de cooperativas	
NATURAL	- criação e fortalecimento dos Sistemas Municipais de Meio Ambiente (conselhos, fundos e planos) - recuperação de matas ciliares e nascentes - ações de educação ambiental nas escolas - implementação de unidades de preservação - implementação de usinas de reciclagem	- adequação do licenciamento ambiental das propriedades agrícolas - implementação de projetos de apoio à silvicultura de espécies nativas - fazer o zoneamento ecológico econômico do Território - recuperação e manejo de áreas degradadas e criação de Unidades de Conservação - Fazer mapeamento da rede de recursos hídricos - realizar projetos de extrativismo e manejo comunitário florestal - apoio para transição agroecológica e implementação de sistemas agroflorestais	- uso racional dos recursos naturais; - proteção da biodiversidade e criação de áreas de preservação ambiental (APA); - identificação de áreas desertificadas; - revitalização da pesca sustentável nos rios e lagos;

Continuação			
INSTITUCIONAL	• ampliação do acesso ao crédito (PRONAF mulher, jovem e Agroamigo); • construção de sistemas de irrigação e cisternas de produção; • melhoria das moradias (ampliação dos programas Minha Casa-Minha Vida, Habitação Rural, e Melhoria da Habitação da FUNASA); • aquisição de máquinas para adequação das estradas; • implementação de fossas sépticas e esgoto sanitário; • melhoria da coleta de lixo; • ampliação da cobertura de telefonia celular e internet; • aumento do efetivo policial e de delegacias; • ampliação do Programa Saúde da Família (PSF), Unidade de Saúde da Família e farmácias populares; • construção de um centro diagnóstico, ambulatório de especialidades e de hospitais de média e alta complexidade; • instalação do CAPS (Centro de Atenção Psicossocial);	• melhorar a qualificação da atuação policial; • aumentar a captação de água e afluentes; • ampliar o tratamento de esgotamento sanitário e reciclagem de lixo; • ampliação do Programa Água para Todos; • aumentar o acesso a crédito; • realização de melhorias habitacionais na área rural; • instalação de fossas sépticas; • implantação do PSF; • aquisição de unidades móveis de saúde para o meio rural; • ampliação das ações e atendimento médico em diferentes frentes;	• abastecimento de água potável para consumo humano; • Instalação de cisternas, poços e adutoras comunitárias; • ações de promoção da saúde familiar; • formação de agentes de saúde; • estruturação de Conselhos Municipais de Saúde;

Fonte: Território Chapada Diamantina (2010); Território Litoral Sul (2010); Território Sertão Do São Francisco (2008). Organizado pela autora.

O Quadro 16 expõe as principais ações propostas nos eixos estratégicos dos PTDS dos três TC. Para melhor visualização e comparação entre os planos, dividimos as ações pelas dimensões do patrimônio territorial utilizada nesta tese. Ressalta-se, contudo, que esta divisão não foi a mesma utilizada pelos TC; cada um utilizou a sua própria classificação e nomenclatura dos eixos.

Pode-se notar, portanto, uma similaridade entre os planos enquanto propostas de atuação no Território, fomentando os arranjos produtivos locais, o acesso à terra, educação, saúde, água e crédito, além da valorização do potencial cultural e natural. Em relação à multidirecionalidade dos planos, identificam-se esforços para abordar todas as esferas do desenvolvimento. Porém, a dimensão social foi a menos apreciada entre os TC, compondo ações apenas no Litoral Sul.

Nota-se também, que a dimensão produtiva apresenta, majoritariamente, ações voltadas para o setor primário, reforçando a importância da agricultura para o desenvolvimento dos TC, mas também, indicando a carência da articulação intersetorial das atividades econômicas. Novamente, apenas o Litoral Sul desenhou iniciativas que fossem para além das atividades agrícolas, como o fomento ao empreendedorismo jovem e incentivo a atividades não-agrícolas em comunidades tradicionais.

3.5.2 Investimentos do PROINF

No estado da Bahia, os Territórios da Cidadania¹⁹ receberam, por meio do PROINF, cerca de R\$ 25 milhões. O auge do programa no estado foi no ano de 2010, quando mais de R\$ 6 milhões foram investidos nestes TC. Porém, a partir do ano de 2015, os repasses reduziram significativamente, caindo para cerca de R\$ 400 mil. O último ano de repasses via PROINF aos TC da Bahia foi no ano de 2018, também com um valor bastante baixo (R\$ 561.018). A Tabela 17 ilustra os investimentos realizados por finalidade entre 2008 a 2018 nos TC baianos.

Tabela 17 - Recursos destinados aos TC do estado da Bahia – 2008 a 2018

Finalidade	Soma dos Recursos
Casa de mel	R\$ 584.869
Infraestrutura e serviço	R\$ 970.804
Agroindústria	R\$ 1.233.676
Transporte e escoamento	R\$ 1.387.314
Outros	R\$ 1.720.745
Abatedouro	R\$ 1.808.691
Capacitação	R\$ 1.860.241
Implementos agrícolas	R\$ 2.074.885
Escola família agrícola	R\$ 3.124.893
Centro de comercialização	R\$ 3.331.528
Recuperação de estradas	R\$ 6.841.500
Total	R\$ 24.939.147

Fonte: CEF; SICONV (2021). Organizado pela autora.

É possível constatar, portanto, um forte investimento em ações de produção e comercialização, assim como em infraestrutura, formação e capacitação de pessoas. Nas Tabelas 18, 19 e 20, detalhamos esses recursos aplicados em cada TC de nosso escopo de pesquisa, para o período de 2008 a 2016 (nosso recorte temporal), especificando também a finalidade do investimento.

A Chapada Diamantina conseguiu mais de três milhões de reais para a implementação de 10 ações. Estas focalizaram em infraestrutura, fomento à produção e comercialização, além de capacitação e formação de pessoas. As ações de infraestrutura foram as mais frequentes, com destaque para a compra de caminhões e máquinas para a recuperação e manutenção de estradas. Em relação ao cultivo e escoamento da produção agrícola, identifica-se a compra de tratores, caminhões e equipamentos, além de ações para facilitar a colheita e para a reforma e ampliação do mercado municipal. Já para a formação e capacitação dos atores locais, investimentos foram

¹⁹ Não considera o TC – Itaparica, o qual teve um repasse de R\$ 1.620.500 no período de 10 anos.

realizados para o processo de mobilização e gestão territorial, assim como a construção de uma Escola Família Agrícola.

Tabela 18 - Lista dos projetos apoiados entre de 2008 e 2016 no TC Chapada Diamantina

Ano	Objeto/Finalidade	Repasse
2009	Construção de Escola Família Agrícola.	R\$ 145.500
2009	Facilitar a colheita da produção de oleaginosas através da aquisição de implementos.	R\$ 98.000
2010	Promover processos de mobilização para a gestão participativa do desenvolvimento sustentável, promovendo o funcionamento da unidade de articulação do território através de seu núcleo executivo e garantindo a execução de atividades do Colegiado Territorial	R\$ 291.000
2010	Adquirir trator com implementos agrícolas para apoiar pequenos produtores da Agricultura Familiar, auxiliando-os no preparo do solo e demais etapas da produção agrária.	R\$ 146.314
2012	Aquisição de um caminhão basculante de 8m ³ para a recuperação de estradas vicinais.	R\$ 160.000
2013	Aquisição de dois caminhões com caçamba basculante 6m ³ e um caminhão com tanque-pipa 8.000 L.	R\$ 500.000
2013	Adquirir 02 caminhões caçambas e 01 retroescavadeira para manutenção de estradas vicinais, no município de Andaraí.	R\$ 450.000
2013	Aquisição de 01 trator esteira	R\$ 500.000
2014	Reforma e Ampliação do Mercado Municipal.	R\$ 320.000
2016	Recuperação de estrada vicinal localizada no município de Novo Horizonte.	R\$ 500.000
TOTAL		R\$ 3.110.814

Fonte: CEF; SICONV (2021). Organizado pela autora.

Por outro lado, o Litoral Sul recebeu um investimento significativamente menor, cerca de 1,8 milhões de reais, para a execução de 5 ações, que visaram, principalmente, a facilitação da comercialização agrícola, com a compra de caminhões e veículos utilitários para o transporte de produtos, e a ampliação da infraestrutura produtiva de empreendimentos da agricultura familiar. O apoio à gestão territorial, com atividades de planejamento, monitoramento, comunicação e revisão dos PTDS, também foi financiado.

O Sertão do São Francisco foi o território que acessou maiores volumes de recursos (4,2 milhões de reais) e teve o maior número de ações contempladas, 12 ao todo. As ações tiveram a finalidade de fomentar a produção e comercialização da agricultura familiar, com aquisição de máquinas, tratores, caminhões e veículos. Entretanto, também se sobressai o forte investimento na agroindústria, especificamente, para o beneficiamento do mel, de frutas e do leite. Outro ponto de destaque, não presente nos outros TC, é a implantação da Central de Serviços de Apoio à Agricultura Familiar, fomentando tanto a comercialização, como a formação destes agricultores. Esta última, por sua vez, foi complementada com investimentos em mobilização e organização do Território e estruturação da Escola Família Agrícola.

Tabela 19 - Lista dos projetos apoiados entre de 2008 e 2016 no TC Litoral Sul

Ano	Objeto/Finalidade	Repasse
2008	Apoio a atividades de planejamento, monitoramento e gestão em diversos municípios.	R\$ 305.304
2010	Apoio à gestão Territorial, além de promover a Informação, Comunicação e Memória dos programas, planos e projetos desenvolvidos na área de abrangência do Território (26 municípios) e revisão/qualificação do PTDS.	R\$ 292.218
2012	Aquisição de dois caminhões equipados com carroceria para transporte da produção agrícola e dois caminhões equipados com caçamba basculante para a manutenção das estradas vicinais.	R\$ 550.000
2013	Ampliação e melhoria de infraestrutura produtiva para empreendimentos da agricultura familiar.	R\$ 420.750
2014	Aquisição de 8 veículos utilitários para o apoio ao transporte de produtos provenientes da agricultura familiar nos municípios de Arataca, Itabuna, Almadina, Itajuípe, Barro Preto, Coaraci, Uruçuca, Ibicaraí.	R\$ 257.916
TOTAL		R\$ 1.826.188

Fonte: CEF; SICONV (2021). Organizado pela autora.

Tabela 20 - Lista dos projetos apoiados entre de 2008 e 2016 no TC Sertão do São Francisco

Ano	Objeto/Finalidade	Repasse
2008	Apoiar processo de desenvolvimento sustentável no Território.	R\$ 527.338
2008	Promover processo de mobilização, organização e gestão do desenvolvimento do Território.	R\$ 64.000
2009	Implantação de Central de Serviços de Apoio à Agricultura Familiar, constituída de um Centro de Formação e de um Entrepasto para Comercialização.	R\$ 813.284
2009	Construção de um Entrepasto de Beneficiamento e Comercialização do Mel da Agricultura familiar.	R\$ 300.000
2010	Construção de agroindústria de frutas e aquisição de equipamentos.	R\$ 146.534
2010	Aquisição de veículo e caminhão.	R\$ 199.500
2010	Aquisição de tratores com implementos.	R\$ 292.500
2011	Aquisição de uma retroescavadeira e um caminhão equipado com caçamba basculante.	R\$ 500.000
2011	Aquisição de Máquina Motoniveladora.	R\$ 500.000
2012	Aquisição de um trator agrícola com potência mínima de 106 CV, três tratores agrícolas com potência mínima de 75 CV e equipamentos agrícolas.	R\$ 500.000
2012	Estruturação da Escola Família Agrícola de Sobradinho Bahia.	R\$ 313.135
2014	Equipamentos para Mini Laticínios, no município de Uauá.	R\$ 129.870
TOTAL		R\$ 4.286.160

Fonte: CEF; SICONV (2021). Organizado pela autora.

Portanto, é possível observar que o ponto em comum a todos os três TC é o investimento na mobilização dos atores do território para o processo de governança territorial, além da aquisição de máquinas, veículos e equipamentos voltados para a produção agrícola. Na Chapada Diamantina, os grandes montantes de recursos destinados para manutenção e recuperação de estradas se sobressaem, indicando uma infraestrutura mais precária. Já no Litoral Sul, por ter uma rodovia em boas condições que interliga as principais cidades do TC, as aplicações se dirigiram, principalmente, para a compra de veículos para escoamento da produção. No Sertão

de São Francisco, o destaque recai para o forte incentivo a agroindustrialização e beneficiamento dos produtos para comercialização.

3.5.3 PPA-P 2008-2011 e PPA-P 2012-2015

Conforme mencionado anteriormente, o PPA-P é a estratégia de desenvolvimento do território elaborado em conjunto com a população, para o período de quatro anos. Este planejamento é utilizado pelo governo do estado e aborda as diferentes dimensões do território. De fato, analisando os PPA-P 2008-2011 e 2012-2015, observou-se a abordagem multidimensional dos planos, abarcando diversos temas como educação, saúde, cultura, esporte, lazer, emprego, micro e pequenas empresas, comércio e serviços, juventude, assistência social, moradia, segurança pública, infraestrutura e logística (construção e manutenção de estradas, rodovias, hidrovias, portos e aeroportos), água e saneamento básico, meio ambiente, turismo, empreendedorismo, desenvolvimento urbano e rural. Neste sentido, o planejamento territorial da Bahia não envolve apenas o setor primário, mas também os segmentos da indústria, comércio e serviços.

Contudo, notou-se que o eixo da agricultura, junto com a educação, são as áreas que apresentam o maior número de programas e ações, chegando a representar de 10% a 20% de todas as ações estabelecidas nos PPA-P dos TC analisados. Tal distribuição demonstra a importância do setor primário para o desenvolvimento destes Territórios, devido à grande população que vive no campo e seu contexto de vulnerabilidade.

Efetivamente, como o escopo desta pesquisa se volta à agricultura familiar, nas análises abaixo, avaliamos apenas os programas relacionados a este grupo social. Infelizmente, os PPA-P não apresentam o valor orçamentário destinado a cada TC; são exibidos apenas o montante do valor destinado ao programa e de forma consolidada para o estado. Assim, não é possível verificar o valor médio de recursos aplicado por estabelecimento da agricultura familiar e/ou população. Deste modo, utilizou-se a quantidade de ações orçamentárias para cada TC como forma basilar para identificar as prioridades em cada Território. Compreende-se, contudo, a limitação desta avaliação, sendo utilizada, portanto, apenas como um indicativo das preferências.

No documento de apresentação do PPA-P 2008-2011 são exibidas as prioridades temáticas definidas nas Escutas Sociais. Segundo este documento, após a análise das propostas, a SEPLAN constatou que mais de 80% das contribuições da sociedade estavam aderentes aos

programas e ações finalísticas das Secretarias do Governo do Estado. Os Quadros 17 e 18 indicam essas prioridades para cada TC e as três propostas mais citadas em cada área temática.

Quadro 17 - Prioridades temáticas no PPA-P 2008-2011

CHAPADA DIAMANTINA	LITORAL SUL	SERTÃO DO SÃO FRANCISCO
1º Educação	1º Educação	1º Educação
2º Saúde	2º Saúde	2º Saúde
3º Agricultura	3º Trabalho	3º Agricultura
4º Inclusão	4º Agricultura	4º Trabalho
5º Meio ambiente	5º Meio ambiente	5º Inclusão

Fonte: BAHIA (2008a).

Quadro 18 - Propostas para as áreas temáticas no PPA-P 2008-2011

ÁREAS TEMÁTICAS	PROPOSTAS
EDUCAÇÃO	– Construção e Reforma de Escolas – Transporte Escolar – Valorização dos Professores e Melhoria do Currículo Escolar
SAÚDE	– Programa Saúde da Família – Construção de Unidades Médicas – Ampliar Farmácias Populares
AGRICULTURA	– Apoio à Agricultura Familiar e suas Cadeias Produtivas – Reforma Agrária e Regularidade Fundiárias – Apoio à Pesca Artesanal
INCLUSÃO (INFRAESTRUTURA SOCIAL + DESENVOLVIMENTO SOCIAL)	– Água – Eletrificação Rural – Demandas Habitacionais – Assistência Social Para População Carente
MEIO AMBIENTE	– Coleta Seletiva/Aterro Sanitário – Educação Ambiental – Recuperação das Matas Ciliares

Fonte: BAHIA (2008a).

Nota-se que a educação e saúde são, respectivamente, a primeira e a segunda prioridades nos três TC. Na Chapada Diamantina e Sertão de São Francisco, a agricultura aparece em terceiro lugar, enquanto que no Litoral Sul este posto é ocupado pela geração de emprego (trabalho). Esses dados convergem com aqueles apresentados nos perfis dos TC: efetivamente Chapada Diamantina e Sertão de São Francisco possuem características mais rurais e atividades econômicas centradas no primeiro setor (mesma a industrialização é focada neste setor), em especial no âmbito da agricultura familiar, enquanto o Litoral Sul apresenta traços mais urbanos, sobretudo no elo Itabuna-Ilhéus, e atividade econômica mais diversificada.

Outro ponto interessante é a temática da inclusão, que está presente apenas nos TC Chapada Diamantina e Sertão de São Francisco, demonstrando a necessidade e vontade coletiva para a redução das desigualdades sociais e ampliação dos serviços de cidadania. Por outro lado,

o tema do meio ambiente se inscreve nos TC Chapada Diamantina e Litoral Sul, territórios marcados pelo grande patrimônio natural.

Para uma análise mais aprofundada do PPA-P 2008-2011 (BAHIA, 2008b), dividimos os principais programas aplicados pelo Governo do estado nas dimensões do patrimônio territorial. Para a dimensão intelectual, foi possível observar que grande parte das ações orçamentárias não estavam ainda desenhadas com base no referencial territorial. Apenas o Litoral Sul teve ações orçamentárias destinadas exclusivamente para o TC, ao passo que a Chapada Diamantina e Sertão do São Francisco contaram com apenas uma ação orçamentária exclusiva para o TC, referente à construção de um Centro de Educação Profissional. Todos os outros programas de educação foram planejados junto ao orçamento do estado, ou seja, sem ações e metas específicas para os territórios.

Nestas circunstâncias, as ações priorizadas pela sociedade, como a construção e reforma de escolas (como o “Programa Melhoria da Infra-Estrutura Estadual da Educação Básica”), transporte escolar (contemplado pelo “Programa: Educação Integrada: Cooperação Técnico-pedagógica com os Municípios”) e melhoria do currículo escolar (“Programa: Qualidade na Educação Básica: Inovação Curricular”) (BAHIA; 2008a) não estavam ainda territorializadas. A Tabela 21 exibe essas informações referente aos programas de educação elaborados para o PPA-P 2008-2011. As ações e metas detalhadas destes programas estão no Apêndice B.

Tabela 21 - PPA-P 2008-2011: Número de ações orçamentárias definidas para cada programa de governo referente à dimensão intelectual

Ações orçamentárias definidas para cada programa	CD	LS	SSF
Programa: Expansão da Educação Profissional e Tecnológica	1	0	1
Programa: Gestão e Sustentabilidade da Educação Básica	0	1	0
Programa: Formação Inicial e Continuada do Profissional da Educação	0	4	0
Programa: Inclusão pela Educação;	0	5	0
Programa: Todos pela Alfabetização – TOPA (com Desenvolvimento da Educação no Campo)	0	2	0
Educação Superior no Século XXI	0	15	0
Programa: Melhoria da Infraestrutura Estadual da Educação Superior	0	5	0
NÚMERO TOTAL DE AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS	1	32	1

Fonte: BAHIA (2008b). Organizado pela autora.

Em relação à dimensão institucional, somente uma parte das ações foram planejadas com base na unidade territorial, com maior destaque para o Programa Água Para Todos e de Assistência Social. Já a construção de moradias, ações para a saúde e de infraestrutura social

tiveram poucas ações orçamentárias territorializadas. Na área da saúde, por exemplo, as únicas ações voltadas especificamente para os TC eram referentes à construção e/ou melhorias/ampliação/recuperação/adaptações de centros médicos/laboratórios/hospitais. Enquanto os programas Farmácia Popular e Saúde da Família ainda foram planejados de forma global para o estado.

Ademais, os programas Luz para Todos, Luz no Campo, Bolsa-Família e outros programas sociais ligados ao Cadastro Único não tiveram suas ações orçamentárias planejadas com base nos TC; as ações e metas destes programas foram estabelecidas de forma global para o estado. A Tabela 22 ilustra o resumo dos programas e quantidade de ações orçamentárias para cada TC. Já o Apêndice B contém as ações e metas de forma detalhada destes programas.

Tabela 22 - PPA-P 2008-2011: Número de ações orçamentárias definidas para cada programa de governo referente à dimensão institucional

NÚMERO DE AÇÕES DEFINIDAS PARA CADA PROGRAMA	CD	LS	SSF
Programa: Água para Todos – PAT	20	2	21
Programa: Terra da Gente: Fortalecimento das Cadeias Produtivas Agropecuárias (construção de moradias para Agricultores Familiares)	1	1	1
Programa: Implementação de Projetos de Apoio à Produção e Infraestrutura Social (público alvo: Famílias Carentes da Zona Rural)	0	0	1
Programa: Assistência Social: Construindo o Desenvolvimento	4	4	5
NÚMERO TOTAL DE AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS	25	7	28

Fonte: BAHIA (2008b). Organizado pela autora.

A dimensão cultural também foi maciçamente planejada de forma consolidada para o estado. Pouquíssimos programas tiveram seus compromissos e metas definidos para cada TC individualmente. A Tabela 23 exhibe esses dados, onde constata-se que a Chapada Diamantina e Litoral Sul, dentre os três TC, são os que contabilizaram o maior número de ações culturais para o território, mas ainda bastante restritas. As ações e metas detalhadas destes programas também estão disponíveis no Apêndice B.

Tabela 23 - PPA-P 2008-2011: Número de ações orçamentárias definidas para cada programa de governo referente à dimensão cultural

NÚMERO DE AÇÕES DEFINIDAS PARA CADA PROGRAMA	CD	LS	SSF
Programa: Interiorização e Regionalização do Turismo	1	1	0
Programa: Inpactur: Infra-Estrutura para Aceleração do Crescimento do Turismo	3	3	1
Programa: História, Memória e Patrimônio	2	1	0
Programa: Procultura: Promoção da Cultura	0	2	0
Programa: Gestão da Cultura	1	0	0
NÚMERO TOTAL DE AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS	7	7	1

Fonte: BAHIA (2008b). Organizado pela autora.

Por outro lado, para a dimensão produtiva, os programas foram planejados com base na unidade territorial. A Tabela 24 expõe esse ponto, indicando os principais programas priorizados em cada TC. Para esse período, a Bahia elaborou pelo menos 10 programas que beneficiaram diretamente a agricultura familiar. Destaca-se que, para todos os programas desta esfera, existem compromissos e metas individualizados para cada TC e também para o estado da Bahia como um todo. O detalhamento destes compromissos, por programa, está no Apêndice B.

Tabela 24 - PPA-P 2008-2011: Número de ações orçamentárias definidas para cada programa de governo referente à dimensão produtiva da agricultura familiar

PROGRAMAS DE GOVERNO	CD	LS	SSF
Programa: Segurança Alimentar e Nutricional	7	6	5
Programa: Terra da Gente: Fortalecimento das Cadeias Produtivas Agropecuárias	11	13	11
Programa: Sertão Produtivo: Dinamização das Cadeias Produtivas do Semi-árido	6	5	6
Programa: Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e Pesca e Comercialização da Produção	1	10	2
Programa: Desenvolvimento da Irrigação	1	0	2
Programa: Desenvolvimento Social Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais da Bahia	1	0	1
Programa: Fortalecimento dos Arranjos Produtivos Locais – APL	0	1	0
Programa: Políticas de Incentivos à Atração de Investimentos Agropecuários	0	0	1
Programa: Qualificar: Assistência Técnica, Extensão Rural e Cooperativismo	4	3	2
Programa: Terra de Valor: Desenvolvimento de Comunidades Rurais nas Áreas mais Carentes do Estado da Bahia – Prodecar	0	0	2
NÚMERO TOTAL DE AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS	30	37	31

Fonte: BAHIA (2008b). Organizado pela autora.

Nesta perspectiva, algumas questões merecem ser realçadas, como os programas “Terra da Gente” e “Sertão Produtivo”, os quais buscam apoiar a produção, comercialização e agroindustrialização da agricultura familiar, além da estruturação dos arranjos produtivos. No

Litoral Sul, se sobressai ações orçamentárias destinadas ao desenvolvimento da pesca e aquicultura. Na Chapada Diamantina e Sertão do São Francisco foram aplicados, de forma complementar, os programas de irrigação e de fortalecimento de povos e comunidades tradicionais.

Outro ponto importante, contudo, é a não territorialização do crédito rural. O financiamento da agricultura familiar foi definido de forma global para o estado, estabelecendo apenas uma meta e uma ação não-orçamentária de elaboração de 50.000 projetos em parceria com Banco do Brasil, Banco do Nordeste e/ou Desenbahia.

Para o meio ambiente, a Bahia criou onze programas, dos quais sete (64%) tiveram algumas de suas ações planejadas para os TC, enquanto quatro tiveram todas suas ações orçamentárias planejadas de forma consolidada para o estado. Abaixo (Tabela 25), ilustramos os programas que foram territorializados para os três TC analisados, com destaque para as ações de preservação do rio São Francisco e de conservação do patrimônio natural. O detalhamento dessas ações está disponível no Apêndice B.

Tabela 25 - PPA-P 2008-2011: Número de ações orçamentárias definidas para cada programa de governo referente à dimensão natural

NÚMERO DE AÇÕES DEFINIDAS PARA CADA PROGRAMA	CD	LS	SSF
Programa: Mata Branca: Conservação e Gestão Sustentável do Bioma Caatinga	-	-	1
Programa: Gerenciamento Integrado de Recursos Hídricos – PGRH II	1	-	-
Programa: Monitoramento e Controle Ambiental – Monitora	-	1	-
Programa: Desenvolvimento Ambiental – PDA	-	1	-
Conservação e Sustentabilidade do Patrimônio Natural	2	-	5
Programa: Valorização dos Ativos Ambientais, Promoção do Conhecimento e Inovação	1	1	0
Programa: Velho Chico Vivo	4	1	4
NÚMERO TOTAL DE AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS	8	4	10

Fonte: BAHIA (2008b). Organizado pela autora.

A partir da análise acima, pode-se concluir que, no PPA 2008-2011, o único tema planejado territorialmente com maior robustez foi em relação à produção e comercialização agropecuária. Este fato evidencia a fase inicial de implementação do planejamento territorial na Bahia. Neste contexto, é importante lembrar que o Decreto que oficializou os TI como unidade de planejamento para elaboração do PPA ocorreu apenas em 2010, dois anos após a elaboração deste plano. Consequentemente, este planejamento teve maior destaque na territorialização das políticas e programas públicos vinculados à dimensão produtiva, a qual já estava mais estruturada devido aos programas territoriais federais implementados anteriormente, que tinham um foco maior na produção rural e agricultura familiar.

Assim, resume-se que todos os TC analisados tiveram uma quantidade de ações orçamentárias relevantes aplicadas nesta dimensão produtiva. Ademais, o Litoral Sul se destacou pelo maior número de ações orçamentárias territorializadas para a questão da educação, focando, principalmente, no ensino superior. Já os TC da Chapada Diamantina e do Sertão do São Francisco se realçaram pela quantidade de ações orçamentárias para as áreas temáticas de inclusão social, com maior ênfase no PAT, e na dimensão ambiental, tendo no Sertão de São Francisco uma representatividade ligeiramente superior.

No PPA-P 2012-2015 (BAHIA, 2012) já foi possível observar uma evolução quanto a sua territorialização: praticamente todos os 35 programas de governo propostos para o período tiveram suas ações orçamentárias planejadas com base nos TI (e TC). Conforme a Tabela disponível no Apêndice C, o TC Chapada Diamantina aplicou 31 programas e estabeleceu 109 compromissos, dos quais 18% foram destinados para o Programa Vida Melhor Oportunidade para Quem Mais Precisa (focado na produção agropecuária); 10% para o PAT; e 10% para o programa Educação Superior no Século XXI, representando os três maiores focos do Território.

O Litoral Sul também aplicou 31 programas, com 151 compromissos, dos quais 15% foram destinados para o Educação Superior no Século XXI; 14% para o Vida Melhor Oportunidade para Quem Mais Precisa; e 7% no Bahia Saudável (área da saúde), representando as três principais prioridades. O Sertão do São Francisco aplicou 34 programas e 125 compromissos. O programa Vida Melhor Oportunidade para Quem Mais Precisa representou 17% destes compromissos, seguido pelo Educação Superior no Século XXI (10%) e Bahia Saudável (7%), sendo os focos primordiais deste TC.

A Tabela 26 expõe o resumo dos compromissos por TC. Nela é possível verificar que a dimensão produtiva possui uma quantidade semelhante de ações estabelecidas nos três Territórios, em torno de 25 compromissos e metas. O programa Vida Melhor Oportunidade para Quem Mais Precisa é o que possui maior relação com a produção e comercialização da agricultura familiar, estando entre os três principais programas aplicados nos três TC. Este quadro indica a permanência da relevância da agricultura familiar no desenvolvimento destes territórios.

Tabela 26 - PPA-P 2012-2015: quantidade de compromissos definidos para cada programa

PROGRAMAS	CD	LS	SSF
DIMENSÃO PRODUTIVA			
Bahia Segura: Da Produção ao Consumo	3	3	3
Vida Melhor - Oportunidade para Quem Mais Precisa	20	21	21
Economia Verde	1	0	1
Segurança Alimentar e Nutricional	0	0	1
Autonomia das Mulheres	1	1	1
DIMENSÃO INSTITUCIONAL			
Programa Água para Todos – PAT	7	1	3
Proteção Social	2	2	2
Energia para o Desenvolvimento	4	4	4
Bahia Saudável	5	11	9
DIMENSÃO CULTURAL			
Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais	4	4	2
Desenvolvimento Cultural	1	5	5
Turismo Sustentável	1	0	0
DIMENSÃO INTELECTUAL			
Educação Profissional	8	8	8
Ciência, Tecnologia e Inovação	2	10	4
Educação Superior no Século XXI	11	23	13
Fortalecimento da Educação Básica	2	3	3
Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos	1	1	1
DIMENSÃO NATURAL			
Sustentabilidade Ambiental	0	1	3

Fonte: BAHIA (2012). Organizado pela autora.

Na esfera institucional, a Chapada Diamantina possui uma concentração maior de compromissos e metas referente ao Programa Água Para Todos. Já o Litoral Sul é o que apresenta a maior quantidade de compromissos para a área da saúde com o programa Bahia Saudável. Os outros dois programas de Proteção Social e Energia foram desenhados de forma similar entre os TC. Da mesma forma, na dimensão cultural, o número de compromissos e metas são semelhantes nos três TC, com destaque para ações voltadas para o desenvolvimento de comunidades quilombolas e indígenas. Em relação à educação, o PPA 2012-2015, também, mostrou uma maior concentração de ações no Território Litoral Sul, principalmente no que tange o ensino superior, apresentando o dobro de ações em comparação com os demais TC. Para o meio ambiente, a ênfase se encontra no Sertão do São Francisco, porém, em todos os TC a quantidade de ações é bastante baixa. O Apêndice D exibe o detalhamento dos compromissos e metas para todas as dimensões e programas relacionados ao cotidiano da agricultura familiar e/ou às suas demandas.

O PPA-P 2016-2019, apesar de não fazer parte do escopo desta pesquisa, foi o primeiro a apresentar, de forma completa, a avaliação de desempenho dos programas de governo aplicados no período. Conforme demonstrado na Tabela 27, esta avaliação considera todos os 20 Programas vinculados ao Poder Executivo Estadual aplicados pelo governo estadual.

Tabela 27 - Desempenho dos Programas do PPA-P 2016-2019

Programas aplicados no PPA-P 2016-2019*	IDP (%)	Situação
Saúde Mais Perto de Você	72,68	Bom
Ciência, Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento	42,12	Regular
Cultura e Identidade	52,82	Regular
Desenvolvimento Produtivo	62,40	Bom
Infraestrutura para o Desenvolvimento	72,08	Bom
Pacto pela Vida	76,80	Bom
Desenvolvimento Rural Sustentável	70,99	Bom
Meio Ambiente e Sustentabilidade	63,19	Bom
Bahia Trabalho Decente	59,12	Regular
Desenvolvimento Urbano	63,87	Bom
Turismo	60,08	Bom
Mulher Cidadã	56,61	Regular
Educar para Transformar	61,30	Bom
Água para Todos	56,62	Regular
Igualdade Racial, Povos e Comunidades Tradicionais	65,25	Bom
Cidadania e Direitos	73,00	Bom
Vida Melhor	58,86	Regular
Esporte e Lazer	87,33	Bom
Gestão Participativa	74,88	Bom
Primeiro Emprego	90,44	Ótimo

Fonte: BAHIA (2020). Considera data de corte de 31/12/2019.

Para realizar a avaliação foi definido um Indicador de Desempenho do Programa (IDP), o qual avalia o cumprimento dos compromissos e metas. Considera-se um desempenho de um grau ótimo aquele com alcance acima de 90% das metas, grau bom entre 60% e 90%, regular entre 30% e 60%, e insuficiente menor que 30% das metas cumpridas. Assim, utilizando como base essa avaliação, pode-se dizer que o PPA-P possui uma boa performance, tendo 70% de seus programas cumpridos e mais de 60% das metas atingidas. Contudo, ainda enfrenta dificuldades, com um número importante de programas (25%) atingindo entre 50% e 60% das metas, isto é, obtendo um desempenho regular. De toda forma, destaca-se que nenhum programa obteve um desempenho insuficiente e apenas um alcançou menos de 50% das metas, o Ciência, Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento.

De forma geral, para os programas voltados para a produção agrícola, como o “Desenvolvimento Produtivo” e “Desenvolvimento Rural Sustentável”, observa-se um bom

desempenho, cumprindo mais de 60% das metas. Os programas da dimensão institucional, como “Saúde Mais Perto de Você”, “Cidadania e Direitos” e “Infraestrutura para o Desenvolvimento”, também alcançaram um bom resultado com mais de 70% das metas alcançadas. Já o “Programa Água Para Todos” obteve um desempenho regular, atingindo 56% das metas. Em relação à educação, o programa “Educar para Transformar” alcançou uma boa performance, com mais de 60% das metas cumpridas. Para a dimensão cultural, identifica-se que o programa “Cultura e Identidade” alcançou 53% das metas (desempenho regular), enquanto o “Igualdade Racial, Povos e Comunidades Tradicionais” e “Turismo” tiveram um bom desempenho, com cumprimento de metas acima de 60%. Sob a perspectiva do meio ambiente, o programa “Meio Ambiente e Sustentabilidade”, também, teve uma boa performance, atingindo 63% das metas estabelecidas.

3.5.4 Colegiados de Desenvolvimento Territorial

Para tratar dos Colegiados, ilustra-se na Tabela 28, o resumo da composição dos CODETER por categoria de representação para os TC Chapada Diamantina, Litoral Sul e Sertão do São Francisco. As composições completas de cada Colegiado estão disponíveis nos Apêndices E, F e G, respectivamente.

Tabela 28 - Quantidade de membros no CODETER por categoria dos representantes

Categorias de membros	CD	LS	SSF
Associações/Cooperativas da Agricultura Familiar	17	11	14
Sindicatos rurais e Movimentos Sociais do Campo	17	4	10
Organizações da sociedade civil (socioculturais, educativos, ambientais e/ou agrícola)	16	13	20
Empresas privadas, consultorias, associações/representantes comerciais/patronais	2	2	1
Poder público (prefeituras, secretarias, consórcio público)	29	29	14
Instituições de educação/ensino/pesquisa (universidades, IF, Escola Família Agrícola)	9	8	3
Instituições/centros públicos de saúde	1	0	0
Empresas/Institutos públicos (BNB, CAR, BAHATER, SETAF etc.)	5	5	6
Total	96	72	68
Média de representantes por n° de municípios	4	2,7	6,8

Fonte: Organizado pela autora com base em BAHIA (2022b; 2022c; 2022d).

Em todos os CODETER, é possível verificar que a maior parte dos membros da sociedade civil é representada pelos movimentos sociais do campo e associações/cooperativas da agricultura familiar. Contudo, é importante salientar que outras organizações como ONGs, institutos, fundações, e instituições de ensino (universidades, Institutos e escolas agrícolas), também, correspondem a uma significativa fração dos membros colegiados, representando, na

maioria das vezes, os temas da cultura, educação, direitos humanos, meio ambiente, infraestrutura, agricultura e/ou assistência técnica.

No poder público, com raras exceções, todas as prefeituras estão representadas, assim como os Consórcios Públicos e as empresas públicas. A menor participação ocorre no segmento da saúde e de representantes do setor privado ligados a empresas, consultorias, associações e/ou representantes comerciais/patronais. Ressalta-se, também, que cada CODETER possui ao menos uma cadeira na Coordenação Estadual de Territórios (CET), servindo como elo entre os órgãos colegiados. A seguir, apresentamos um maior detalhamento por TC.

Na Chapada Diamantina, observa-se que a composição do CODETER possui 96 membros titulares, dos quais 42 (44%) representam o poder público e 54 (57%) a sociedade civil. A diretoria é composta por 12 membros, com paridade entre sociedade civil e poder público. Seu coordenador é um representante de comunidades quilombolas. Do lado do poder público, destacam-se a participação do CP da Chapada, da SETAF, EMBASA (Empresa Baiana de Águas e Saneamento S.A.) e das Secretarias Estaduais de Turismo e Cultura. Já como membros da sociedade civil, realçam-se organizações não governamentais, como a COOTRAF, (Cooperativa de Assessoria Técnica e Educacional para o Desenvolvimento da Agricultura Familiar), INPAC (Instituto Pedagógico de Desenvolvimento Agrosocial e Comunitário) e Associações Comunitárias para Manutenção de Sistemas de Saneamento.

É interessante também notar que, para a formação de seu Colegiado, o TC se preocupou com a participação de diferentes níveis espaciais (municipal, territorial, estadual e federal), garantindo, assim, a participação de pessoas de todos os municípios, tanto do poder público, como da sociedade civil, exceto em Mucugê, onde não há representante social. Ademais, a participação de empresas e associações ligadas ao fornecimento de água e saneamento ratifica a priorização desta temática no território.

O Litoral Sul possui o menor Colegiado em proporção ao número de municípios. Ao todo são 72 membros, dos quais 40 (56%) são integrantes do setor público e 32 (44%) da sociedade civil. Aqui é marcante a menor representatividade de entidades da sociedade civil em comparação com o poder público. Ademais, o núcleo diretivo, com base na última atualização disponível, possuía apenas três representantes, dois de entidades públicas e um da esfera civil. Percebe-se, também, uma alta concentração dos membros em poucos municípios: apenas 7 das 26 cidades possuíam representantes da sociedade civil. A grande maioria dos conselheiros se concentra na cidade sede de Itabuna, apesar de se reconhecer que algumas das entidades

representam mais que 1 município, atuando em uma escala “territorial” ou “regional” – mas de toda forma este tipo de situação não ocorre nos demais TC analisados.

Outro fato intrigante é a ausência de representantes de pescadores artesanais, uma vez que o território possui uma concentração significativa deste grupo de atores. Porém, destaca-se a grande participação de organizações socioculturais e instituições de ensino (com coletivo de alfabetização), além de articulações relacionadas às questões do cacau, reforma agrária, indígenas e quilombolas. Na participação do poder público, organizações como CAR, INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), Banco do Nordeste (BNB) e BAHIATER também estão presentes.

O CODETER do Sertão de São Francisco possui 68 membros, sendo 22 (32%) do poder público e 46 (68%) da sociedade civil. Vale lembrar que o Sertão do São Francisco possui apenas 10 municípios e, por esta razão, contém uma quantidade menor de integrantes do setor público. A coordenação é compartilhada entre atores sociais e públicos, estes últimos representados pela CAR e Consórcio Público. O núcleo diretivo é composto por 12 pessoas, sendo 7 (58%) representantes da sociedade civil e 5 (42%) do poder público.

Ademais, com exceção de Campo Alegre de Lourdes, todos os municípios possuem representantes das esferas pública e civil. Analisando a sua composição por categoria de representação, nota-se a significativa presença de organizações da sociedade civil, com 20 participantes, o que demonstra a forte mobilização social no TC: trata-se do território com menor número de municípios e maior quantidade de organizações da sociedade civil. Dentre essas organizações se destacam importantes instituições que apoiam e fomentam a produção e comercialização da agricultura familiar, como o Instituto Mata Branca, AMEFAS (Escola Família Agrícola de Sobradinho), SASOP (Serviço de Assessoria a Organizações Populares Rurais), ASF (Articulação do São Francisco), COEDUCA (Coletivo de Educadores e Educadoras da Bahia), IRPAA (Instituto Regional da Pequena Agropecuária Apropriada), ADESBA (Associação de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável e Solidário do Estado da Bahia) e CESOL (Centro Público de Economia Solidária).

A categoria da agricultura familiar também é expressiva, com uma participação significativa de associações e cooperativas de pescadores e outras voltadas para comercialização, como a COOPERCUC (Cooperativa Agropecuária Familiar de Canudos, Uauá e Curaçá) e CECAAT (Central da Caatinga). Do poder público, além do CP, é notável também a participação da Câmara de Vereadores de três municípios, bem como de importantes empresas públicas como a BNB, INEMA (Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos),

DNOCS (Departamento Nacional de Obras Contra as Secas), EMBRAPA e CODEVASF (Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba).

3.5.5 Cruzamento dos dados

Nesta seção discutimos o cruzamento entre os dados das propostas dos PTDS com os investimentos do PROINF e compromissos dos PPA-P. A intenção é identificar se as demandas dos atores do território são sendo incorporadas pelos instrumentos públicos de planejamento e financiamento. O Apêndice H exibe essa compilação, indicando com as cores verde, laranja e vermelho quais ações foram contempladas de forma integral, parcial e não contemplada, respectivamente. Ao final, faz-se uma reflexão dessa análise com a composição dos Codeter.

Primeiramente, é possível verificar que, de certa forma, as demandas levantadas pelos Colegiados em cada TC estão em linha de concordância com o planejamento do estado. No entanto, é difícil fazer uma avaliação da execução dos PTDS, pois não existe um monitoramento das ações realizadas. Ademais, estes planos podem ser financiados, também, pelos CP, emendas parlamentares e/ou parceria com ONGs, ou seja, algumas ações, por já terem sido executadas (por meio de outras fontes de financiamento), podem não aparecer nos PPA-P e/ou PROINF.

De toda forma, verifica-se que os projetos do PROINF atendem, sobretudo, as demandas dos PTDS em relação à recuperação de estradas, aquisição de equipamentos e máquinas agrícolas e capacitação dos Colegiados.

Avaliando individualmente cada TC, pôde-se verificar que o Sertão do São Francisco é o território que apresentou a maior afinidade entre o PPA-P e PTDS. Das ideias e projetos propostos em seus planos territoriais, apenas dois não foram incorporados plenamente ao planejamento do estado. Trata-se da regularização fundiária (dimensão produtiva) e da promoção da educação contextualizada para o campo e semiárido (dimensão intelectual). Destaca-se, também, a ampla contemplação das propostas desenhadas para a dimensão cultural, institucional e natural. Porém, a dimensão social esteve restrita, principalmente, ao projeto financiado pelo PROINF em 2008.

Já no Litoral Sul, onde a quantidade de atores e municípios é expressivamente maior que no TC anterior, o alinhamento entre PTDS e PPA foi menor, principalmente nas dimensões intelectual e natural. Na linha da educação, apesar de ser o único TC com metas de alfabetização de jovens e adultos para o meio rural (Programa TOPA), outras ações similares do PTDS não foram consideradas nos PPA-P, como o fomento à educação contextualizada do campo, a implantação de escolas técnicas de família agrícola e a realização de projetos de ciência e

tecnologia voltados para agricultura familiar. Já na esfera ambiental, esteve ausente nos PPA-P a adequação do licenciamento ambiental das propriedades agrícolas, a recuperação e manejo de áreas degradadas, a criação de Unidades de Conservação, os projetos de extrativismo e manejo comunitário florestal, o apoio à silvicultura de espécies nativas, a transição agroecológica, a implementação de sistemas agroflorestais e o desenvolvimento de projetos de educação ambiental.

Contudo, as outras dimensões obtiveram uma boa representação nas ações propostas no PTDS, sendo incorporada em alguns programas do governo do estado e investimentos do PROINF, como as demandas destacadas na dimensão social. Porém, ressalta-se que projetos importantes não foram contemplados, como a regularização fundiária (dimensão produtiva), o incentivo ao ecoturismo de base comunitária com foco no cacau e mata atlântica (dimensão cultural) e a ampliação do Programa Água Para Todos (dimensão institucional).

A Chapada Diamantina se situou em um estágio intermediário entre Litoral Sul e Sertão do São Francisco. Na dimensão produtiva, apesar de grande parte das ações do PTDS ter sido contemplada pelos PPA-P e PROINF, as ações relacionadas à reforma agrária e ao incentivo à permanência do jovem no campo não foram trabalhadas nos planos plurianuais. Para a dimensão intelectual, não há evidências de que as escolas do campo foram incluídas nas reformas das instituições de ensino. Ademais, observou-se que nos PPA-P não foram incluídas construções de novas escolas no campo. Em relação à cultura, os principais pontos ausentes são o acesso à crédito para implementação de empreendimentos e capacitação de pessoas. Na dimensão natural e institucional, houve uma boa abordagem das linhas de atuação, estando de fora, na questão de saúde, apenas a construção de um centro diagnóstico de alta complexidade. Porém, sabe-se que este investimento foi contemplado em 2021, com a construção da policlínica regional. Em relação ao acesso ao crédito do PRONAF pode-se dizer que foi contemplado parcialmente, pois nos PPA-P há ações desenhadas apenas para o estado como um todo, e não específica para a Chapada Diamantina.

Portanto, pode-se concluir que a maior parte das demandas dos Colegiados são atendidas pelo planejamento territorial do estado. No entanto, temas importantes continuam em aberto, sobretudo em relação à reforma agrária e à educação contextualizada para o campo. Ademais, é preciso reforçar que os PPA-P são mais abrangentes que os PTDS e as Escutas Sociais extrapolam o grupo de pessoas envolvidas nos CODETER. Consequentemente, as disputas de interesse com outros setores e grupos sociais podem acarretar em um menor grau

de cumprimento dos PTDS. Esta execução dependerá, então, da capacidade de agência de cada Colegiado.

Dessa forma, o Sertão do São Francisco, por possuir um Colegiado mais estruturado, com um maior número de organizações sociais mobilizadas e boa participação da esfera pública, inclusive no núcleo diretivo, conseguiu obter um melhor resultado em relação às demandas atendidas. Já no Litoral Sul, onde o CODETER possui uma formação mais fragilizada e as disputas de interesses são maiores, devido à menor representatividade da agricultura familiar e maior quantidade de municípios, as propostas deste Colegiado foram menos contempladas. Este resultado sugere a necessidade de revisão da formação deste último fórum colegiado, ou até mesmo da composição do Território, uma vez que poucos municípios conseguem participar das atividades do planejamento territorial.

3.6 SÍNTESE DO CAPÍTULO 3

No mundo rural, como forma de comprovação do discurso do poder executivo orientado para uma ordem cívica de justiça, além da defesa de eleições democráticas, constatou-se a implementação do enfoque territorial por meio de programas públicos. Estes foram concebidos com vistas a alcançar o interesse coletivo, a partir de encorajamento da participação social na gestão pública, tanto no nível nacional, como estadual. Esta abordagem, portanto, constituiu-se por princípios justos de ordenamento cívico, como a busca pela redução das disparidades e a governança participativa, que oferece oportunidades aos atores sociais em atuar ativamente na gestão do território.

Porém, no Brasil, a partir de 2012 e, ainda de forma mais intensa, de 2014, constatou-se profunda fragmentação de ações voltadas à valorização da participação social e da redução das desigualdades. O viés mais economicista de desenvolvimento foi retomado, por meio da aplicação de políticas neoliberais e de austeridade. Em 2016, ocorreu o auge deste processo, expressado pela troca da representação política máxima do país, acarretando, de forma oficial, na finalização do PTC e dos órgãos colegiados territoriais, os quais haviam sido instituídos por um dispositivo legal instável (decreto).

Já na Bahia, onde, desde o início deste processo, a abordagem territorial se concebeu a partir de elementos mais sólidos de justiça cívica, essa perspectiva de ação pública conseguiu resistir. Dentre esses fatores favoráveis, destaca-se a ampla participação social na construção dos Territórios, o que garantiu uma maior legitimidade e coesão social. A formação de uma nova instância colegiada participativa (a CET), também, permitiu um maior acúmulo de

conhecimentos e práticas importantes sobre o processo de desenvolvimento territorial, além de promover a articulação e união entre os poderes. Ademais, a vontade e estabilidade política, alinhados em torno dos princípios da coletividade e inclusão social, permitiram a institucionalização dos TI, dos Colegiados e das Escutas Sociais por meio de instrumentos legais robustos (leis), possibilitando um período maior de aprendizado, tanto da política pública, como dos papéis de atores que atuam no território. Ou seja, os princípios do ordenamento de justiça cívica foram comprovados e materializados de forma mais profunda na Bahia, possibilitando o enraizamento desta abordagem no sistema político e, possivelmente, na sociedade como um todo. Porém, este fenômeno não significa dizer que a aplicação desta política está sendo efetiva. Para esta análise outros métodos precisam ser aplicados, como os expostos a seguir.

O uso inédito da Ciência de Dados e da Inteligência Artificial para analisar a efetividade da política pública territorial da Bahia trouxe resultados importantes para reflexão. Com este ferramental estatístico, pudemos confirmar nossa hipótese de que os TC da Bahia obtiveram melhor evolução nos indicadores da agricultura familiar em relação aos TC do Brasil. O impacto positivo foi principalmente em variáveis institucionais, como acesso ao crédito, programas sociais, água, cisterna e energia. Mas também é importante destacar que outros indicadores produtivos e ambientais relevantes da agricultura familiar evoluíram mais nos TC-BA em comparação com o TC-BR. Esse efeito sugere, portanto, que a política territorial na Bahia tem promovido uma maior inclusão social da agricultura familiar. Ou seja, a territorialização das ações públicas no estado da Bahia possibilitou a melhor integração de distintas políticas públicas, ampliando, em maior grau, o alcance de programas, como PRONAF, Luz para Todos, Água para Todos e Bolsa Família. No entanto, reconhece-se a necessidade de complementação com estudos mais aprofundados para comprovar este impacto quantitativo da política pública.

De forma adicional, desenvolveu-se um protótipo de índice de efetividade da política territorial, a fim de apresentar uma nova forma de se avaliar o impacto de uma política territorial para a agricultura familiar. Sua metodologia, contudo, pode ser adaptada e/ou replicada para investigar outros programas e políticas que influenciam o desenvolvimento multidimensional do meio rural, assim como pode ser aperfeiçoada com a inclusão e/ou exclusão de variáveis. Nesta avaliação, os TC da Bahia alcançaram um crescimento médio significativamente superior em seu índice de efetividade em comparação com a média do restante dos TC brasileiros. Destarte, pode-se inferir que a política territorial do estado promoveu efeitos positivos para a

agricultura familiar, sobretudo, na dimensão institucional do patrimônio territorial. Consequentemente, o IFDM foi impactado, indicando que a política territorial transborda seus efeitos para o desenvolvimento dos municípios como um todo.

Portanto, a partir desta análise quantitativa, identificou-se que a adoção da abordagem territorial tem se mostrado uma pertinente estratégia para inserir as regiões rurais na dinâmica de desenvolvimento do país. A utilização dos Territórios como unidade de planejamento tem ampliado o acesso às políticas públicas de cidadania. Entretanto, reconhece-se a necessidade de aperfeiçoamento da política, principalmente no que tange às esferas produtiva, para maior dinamização econômica, e intelectual, para elevação do nível educacional dos agricultores mais velhos.

Os resultados das consultas com os atores dos Territórios nos ajudam a compreender, sobretudo, a relação dos campos, domínios e arenas sociais com o processo de desenvolvimento territorial. Esta análise apoia também a avaliação da efetividade da política territorial sobre as dimensões social, cultural e institucional. Pela perspectiva destes atores, a política territorial é vista como fomentadora do domínio social, empoderando as comunidades para a identificação de suas potencialidades e demandas, além de incentivar sua organização para atuar na governança do território. Ademais, o envolvimento da sociedade civil na formação dos TI foi essencial para a constituição de uma identidade comum, aumentando tanto a vinculação com o território, como a capacidade dos atores em agir coletivamente em torno de um objetivo comum.

Dentre os fatores-chave de diferenciação da política baiana, que garantiram seu reforço e continuidade, destacam-se a institucionalização dos TI e CODETER para elaboração do planejamento público. O governo do estado também desempenhou papel crucial na criação deste arranjo institucional, com sua ratificação legal e com a criação de novos dispositivos.

Deste modo, a territorialização das ações públicas potencializou a implementação de políticas públicas, garantindo mais acesso a direitos e serviços básicos, o que foi evidenciado também em campo junto aos agricultores. Contudo, o acesso às tecnologias e recursos não ocorreu de forma homogênea entre os TC, mesmo sendo disponibilizados recurso e ferramentas similares. Aqueles que possuem maior capacidade de agência, a qual está diretamente relacionada ao domínio e campo social, galgaram melhores resultados.

Outros desafios da política territorial também foram apontados, em especial no que tange à abrangência, ao alcance, à representatividade, à capacitação da governança participativa e às disputas de poder nas arenas sociais. Porém, da mesma forma, estes obstáculos aparecem

de forma distinta em cada TC, a depender das características do espaço e das estruturas sociais existentes em cada território.

Na análise documental da gestão territorial, verificou-se que os PTDS são, de certa forma, multidimensionais, em relação aos aspectos abordados, englobando questões como infraestrutura, saúde, educação, cultura, meio ambiente e produção. No entanto, por ser elaborado pelo CODETER, que é composto principalmente por representantes do setor da agricultura familiar, a dimensão econômica é voltada majoritariamente para a agropecuária.

Em relação ao planejamento do estado, constatou-se que este iniciou de fato a aplicação do referencial territorial com o PPA-P 2012-2015. No plano anterior, apenas a dimensão produtiva utilizou as unidades territoriais para aplicação de políticas públicas. Na análise cruzada de dados, observou-se que as demandas das dimensões produtiva e institucional dos PTDS foram as mais incorporadas pelos PPA-P e PROINF. Ressalta-se, contudo, a dificuldade de realizar uma análise da capilaridade dessas ações, pois grande parte das metas estabelecidas para os TC é relativamente pequena em proporção ao número total de estabelecimentos da agricultura familiar. Ademais, a reforma agrária, solicitada por todos TC, ainda permanece em aberto.

A dimensão intelectual, de modo geral, foi a que menos incluiu os interesses do CODETER, principalmente na questão de se realizar uma educação contextualizada para o campo. Destoa, também, a dimensão natural no Litoral Sul, evidenciando o baixo poder de mobilização deste Colegiado. De fato, analisando a composição dos CODETER, identificou-se que o Litoral Sul é o que possui a estrutura menos mobilizada entre os três Territórios analisados. A sua maior diversidade de atores, elevado número de municípios participantes e contexto histórico transformam o ambiente em uma arena de disputas e conflitos difíceis para articulação da agricultura familiar.

Já a Chapada Diamantina e Sertão do São Francisco, que possuem uma boa estrutura dos Colegiados, com representatividades de todos os municípios e importantes atores na composição do núcleo diretivo, alcançaram melhores resultados no tocante ao atendimento de suas demandas. O Sertão de São Francisco se destaca ainda com a sua forte organização social, construída ao longo de sua história, corroborando para a solidez de seu CODETER, além de contar com a maior facilidade de articular a menor quantidade de municípios. Este resultado indica que a capacidade de agência do fórum colegiado é de importância crucial para a eficácia da aplicação do planejamento territorial, sendo um ponto de atenção a ser considerado nos processos de revisão desta política pública.

4 APRENDIZADOS E REFLEXÕES DA EXPERIÊNCIA BAIANA PELAS DIMENSÕES DO PATRIMÔNIO TERRITORIAL

Neste capítulo, apresentamos a discussão dos resultados da pesquisa de forma multidimensional e interdisciplinar. Isto é, abordamos as seis dimensões do patrimônio territorial envolvidas no processo de desenvolvimento da agricultura familiar, integrados às distintas disciplinas e métodos utilizados no estudo.

O capítulo, portanto, está dividido nos segmentos institucional, produtivo, social, cultural, intelectual e natural. Para cada dimensão expomos os principais aprendizados obtidos com a experiência baiana, assim como discutir as oportunidades de melhoria baseadas nos estudos atuais sobre o enfoque territorial.

4.1 DIMENSÃO INSTITUCIONAL: ARRANJO POLÍTICO E INTEGRAÇÃO DAS AÇÕES PÚBLICAS

No que se refere à dimensão institucional, são inicialmente apresentados em forma resumida os aprendizados da política territorial do estado da Bahia, abordando o seu arranjo institucional, para, em seguida, discutir o seu impacto no acesso às políticas públicas para a agricultura familiar do estado. Ao final, apresenta-se também uma reflexão sobre as possibilidades futuras para este enfoque no estado da Bahia.

A teoria das justificações jogou luz sobre a concepção de ordem política justa que está por detrás da abordagem territorial de desenvolvimento, a justiça cívica. Efetivamente, além dos argumentos do poder executivo analisados, os princípios do mundo cívico também estão presentes nos discursos dos atores dos territórios, os quais apontaram como crenças e benefícios da política territorial baiana, a inclusão social, o combate à pobreza, a socialização do debate público, a amplificação das vozes populares, o empoderamento sociopolítico e a mobilização dos atores locais.

Conforme sublinhado por Boltanski e Thévenot (2021), esta *cité* cívica é mobilizada com vistas a construção de um mundo justo, participativo e inclusivo, que ganha legitimidade a partir das diferentes formas de comprovação aplicadas pelo estado da Bahia, revelando, assim, a vontade política de seus gestores. Esta questão, aliás, foi bastante valorizada pelos coordenadores dos Colegiados, que apontaram os Governadores, sobretudo Jaques Wagner, como grandes incentivadores da política pública em questão, além de serem considerados como parte importante da responsabilidade pela implementação e continuidade do enfoque territorial.

Serpa e Borges (2012) também notaram este fato ao ressaltarem o interesse e articulação do governo do estado na interiorização das políticas públicas por meio dos Territórios de Identidade e seus municípios. Da mesma forma, Ortega, Cerqueira e Silva (2016a) reconheceram o apoio do governo central baiano neste processo, retratando a sua importância para esse tipo de estratégia de desenvolvimento, uma vez que representa o meio capaz de financiar a infraestrutura básica local e de exercer o poder de balizamento junto aos grupos políticos locais nas arenas de concertação. Outros meios de comprovação foram os novos instrumentos aplicados pelo estado da Bahia, dando mais robustez ao arranjo institucional. Estas inovações podem ser consideradas fatores-chave da política territorial baiana, dentre as quais se destacam o PPA-P, a coordenação da política por um organismo multissetorial, os agentes públicos locais e os Consórcios Públicos.

O PPA-P atrelados aos TI é considerado por Favareto et al. (2020) o principal aperfeiçoamento da política territorial da Bahia. Segundo os autores, a adoção dos TI como unidade de organização e execução do orçamento público colaborou com a narrativa e consolidação da abordagem territorial de desenvolvimento no estado. Este fato deu também maior legitimidade para o uso do mapa territorial na administração pública e na mobilização dos movimentos sociais (DIAS; SEIXAS, 2020; SERPA et al., 2011). Com isso, para Pomponet (2008), o PPA-P reveste-se de uma importância ímpar para o planejamento territorial:

Em primeiro lugar pela abrangência, porque contempla todos os programas e projetos previstos para o quadriênio seguinte. Em segundo, pela sua dimensão estratégica, dada a visibilidade atribuída às iniciativas mais relevantes da administração. Em terceiro, porque o orçamento anual vincula-se e não pode estar em desacordo com o plano plurianual, o que reforça a sua relevância (POMPONET, 2008, p. 141).

Assim, todos os programas públicos do estado, para os três setores (agricultura, indústria, comércio e serviços), são planejados com base na unidade territorial, conforme evidenciado na análise dos PPA-P, sobretudo a partir de 2012. Com isso, a política territorial do estado possibilitou conter, parcialmente, uma das principais críticas sobre o enfoque territorial na América Latina e Brasil: a ausência da intersetorialidade (VALENCIA-PERAFÁN et al., 2020a). Os programas nestes países, por terem sido criados com foco principal de superar a pobreza no campo, foram atreladas a ministérios vinculados ao tema da agricultura, o que acarretou predominância de ações voltadas para o setor primário (SABOURIN; SAYAGO, 2013; SOTOMAYOR; SAYAGO; SABOURIN, 2013).

Berdegú e Favareto (2019) alertam sobre esta questão, apontando a importância de a coordenação desse tipo de política ocorrer por um organismo multissetorial. Como vimos, este

fato já ocorre no estado da Bahia, onde é a SEPLAN a responsável pela política territorial, corroborando, assim, para a superação do paradigma agrário. Os entrevistados desta pesquisa também concordam com esta visão, mencionando que a articulação da SEPLAN com as outras Secretarias de Estado e a sua coordenação na organização do planejamento e orçamento estadual garantiu uma maior intersetorialidade das ações públicas.

Ademais, a Secretaria é responsável pela comunicação com os Colegiados, facilitando o diálogo entre o poder público e sociedade civil. Para este trabalho, conta com o apoio dos ADT e Coordenadores de Articulação Territorial, que, segundo Balem Silva e Froehlich (2016), desempenham papel fundamental no fortalecimento das condições institucionais, uma vez que possuem a responsabilidade de garantir que os atores sociais se apropriem das estruturas e ferramentas da governança territorial.

Delgado e Grisa (2013) também já ressaltavam a necessidade de assessores territoriais no processo do desenvolvimento territorial, dando apoio na sensibilização, mobilização e articulação dos atores sociais, além de assessorar metodológica, técnica e operacionalmente os Colegiados. Neste quesito, os autores realçaram o diferencial do TC do Irecê (único localizado na Bahia dentre os TC analisados por estes pesquisadores), em que o assessor territorial era funcionário do governo do estado, o que garantiu um apoio fixo e estável ao CODETER.

Os Consórcios Públicos intermunicipais complementam as inovações do arcabouço institucional da abordagem territorial baiana. Para Dias (2016), a política territorial impulsionou a formação dos CP nos TI, oferecendo suporte institucional, técnico e financeiro. Por conseguinte, a Bahia é o estado com maior número de CP formalizados e em funcionamento: ao todo são 28 dispositivos desta natureza, abrangendo todos os TI (BAHIA, 2022^a).

Os CP foram formados atendendo três premissas básicas: a múltipla finalidade; o uso dos TI como referência espacial; e o controle social (SEPLAN, 2023)²⁰. Devido ao caráter multifuncional, estas estruturas baianas ganharam o nome de Consórcios Multifinalitários e têm como objetivo prestar serviços e desenvolver ações em conjunto com os entes consorciados, sobretudo nas áreas de planejamento, assistência social, saneamento, meio ambiente, transporte, educação, infraestrutura e desenvolvimento rural. Silva (2019) ressalta ainda que estes consórcios visam superar a dificuldade de coordenação e implementação de serviços e políticas, especialmente em municípios pequenos e mais vulneráveis a disputas de recursos públicos.

Para Silva (2015), os CPs impactam diretamente a capacidade institucional do Território de implementar novas ações, melhorando a prestação de serviços públicos, como nas

²⁰Informações disponíveis em SEPLAN (2023), campo Consórcios Públicos, Cartilhas e Manuais.

questões de saneamento, construção de cisternas, aquisição de equipamentos agrícolas e gestão ambiental. Neste sentido, Carvalho, Xavier e Pinto (2016) assinalam que diversas ações foram realizadas nos municípios baianos por meio dos CP, registrando avanços na otimização dos recursos públicos e melhoria na qualidade dos serviços prestados.

Portanto, são evidentes os avanços que essas novas institucionalidades trouxeram para a política territorial baiana e podem servir de aprendizado para futuras políticas com este enfoque. Porém, não se pode deixar de mencionar que a implementação destes dispositivos foi favorecida pela longevidade da política territorial. Sua construção ocorreu ao longo dos anos, com adequações e aperfeiçoamentos, indicando, a necessidade de dedicação e tempo de aprendizado.

Neste contexto, a permanência do mesmo partido político no poder executivo é notável. O Partido dos Trabalhadores está a cinco mandatos consecutivos à frente do governo do estado, possibilitando manter, a cada ciclo, o mesmo projeto político. Ou seja, a Bahia experienciou um ambiente político favorável, conseguindo superar as forças e atores opositores e implementar reformas e políticas estruturantes (MEDINA; GOSCH; DELGROSSI, 2021). Especialmente, foi a Lei n.º 13.214 de 2014 que oficializou a Política Estadual de Desenvolvimento Territorial.

Agora, mesmo que a proposta política se altere no futuro, ter os Territórios de Identidade e os órgãos colegiados protegidos por dispositivo legal robusto dificulta o seu eventual desmantelamento. Ademais, para Ortega (2016) os TI e as estruturas de governança participativa já fazem parte do cotidiano baiano, permitindo supor o seu enraizamento na sociedade (ORTEGA et al., 2016a; 2016b). De fato, com base nas entrevistas com os atores dos territórios, foi possível ter um indicativo consistente, como a utilização dos TI para a realização de eventos, congressos, conferências, campanhas eleitorais e mobilização de entidades e atores sociais. Este referencial territorial também está inscrito nos documentos públicos, nos sites das Secretarias de Estado, nos dados elaborados pela SEI e, até mesmo, na base SIDRA do IBGE.

Como consequência deste melhor arranjo institucional, a agricultura familiar do TC-BA alcançou uma evolução estatisticamente superior em um número maior de variáveis em comparação com o restante do TC-BR. A dimensão institucional foi aquela que exibiu o resultado mais significativo, havendo em todas as variáveis que compõem este eixo um desempenho mais elevado no estado da Bahia.

Este efeito está alinhado com as evidências qualitativas. Dentre as variáveis com evolução apontadas pelos agricultores, estão, em sua maioria, aquelas que compõem a dimensão

institucional. Ou seja, houve a indicação que o planejamento territorial promoveu uma melhor aplicação das políticas públicas. Assim, tantos os programas voltados à agricultura familiar (PRONAF), como aqueles de cidadania de ordem federal (como Luz para Todos, Água para Todos, Bolsa Família-BF e Benefício de Prestação Continuada-BPC) foram potencializados com o aprimoramento da governança territorial, atingindo uma parcela maior da população no meio rural.

Considerando apenas a região nordeste, este resultado positivo se manteve. Aqui, é importante observar que a Bahia se caracteriza pela maior área espacial (km²) e menor densidade demográfica da região (Tabela 29). Esses valores também se aplicam para os TC (Tabela 30), onde o TC-BA possui a maior população, área total e menor densidade demográfica (17 hab./km²), esta última inferior, inclusive, à média do TC-BR.

Tabela 29 - Área, população e estabelecimentos da agricultura familiar na região Nordeste por Unidade da Federação (UF)

UF	Área (km ²)	População total	Nº Estabelecimentos da agricultura familiar
Bahia	564.760,43	14.136.417	593.411
Alagoas	27.830,66	3.127.511	82.369
Ceará	148.894,45	8.791.688	297.862
Maranhão	329.651,50	6.775.152	187.118
Paraíba	56.467,24	3.974.495	125.489
Pernambuco	98.067,88	9.058.155	232.611
Piauí	251.755,48	3.269.200	197.246
Rio Grande do Norte	52.809,60	3.302.406	50.680
Sergipe	21.938,19	2.209.558	72.060
TOTAL	1.552.175,42	54.644.582	1.838.846

Fonte: IBGE (2019; 2023).

Tabela 30 - Área, população e estabelecimentos da agricultura familiar nos TC do Nordeste por Unidade da Federação (UF)

UF	Área (km ²) dos TC	População total nos TC	Nº Estabelecimentos da Agricultura familiar
Bahia	235.894	3.963.767	257.640
Alagoas	20.337	1.514.511	73.636
Ceará	93.132	3.139.617	172.361
Maranhão	131.956	2.993.775	124.840
Paraíba	25.239	2.754.964	59.242
Pernambuco	66.194	2.433.392	132.586
Piauí	117.485	2.410.874	143.788
Rio Grande do Norte	39.506	1.442.100	38.483
Sergipe	17.406	1.054.683	62.853
TOTAL	747.150	21.707.683	1.065.429

Fonte: IBGE (2019; 2023).

Portanto, pode-se assumir, que a aplicação de políticas públicas neste estado nordestino se torna mais desafiador e custoso em comparação aos demais da região, uma vez que mais pessoas precisam ser atingidas para se obter um impacto percentual maior. Assim, reitera-se que política territorial da Bahia, de fato, contribuiu para uma maior eficiência na aplicação dos recursos e políticas públicas. Ou seja, a territorialização do planejamento público ampliou a capilaridade e abrangência de muitas ações e programas públicos para a agricultura familiar de seus TC.

Ademais, os resultados de nossa pesquisa mostram que a política territorial da Bahia tem apoiado, sobretudo, os territórios mais vulneráveis. O Litoral Sul, por exemplo, era o TC com o maior PIB e menor nível de pobreza extrema entre os TC baianos no ano de 2010 (ORTEGA; CERQUEIRA; SILVA, 2016b), mas foi o Território que apresentou o menor crescimento no índice de efetividade da política territorial. Já o Sisal, que compunha o grupo de TC com menor PIB e maior taxa de pobreza extrema (ORTEGA; CERQUEIRA; SILVA, 2016b), obteve o maior resultado no índice. Este fenômeno também foi notado por Jesus (2016), o qual apontou que as políticas territoriais beneficiaram, principalmente, os municípios baianos socioeconomicamente mais fragilizados, ampliando o acesso a uma série de políticas públicas, como água e energia, ocasionando, assim, um crescimento superior da qualidade de vida desta população.

Portanto, se, por um lado, há a crítica da visão assistencialista do enfoque territorial, por outro, provou-se que o programa deu maior visibilidade às pessoas que vivem nesses territórios, garantindo maior acesso a recursos básicos de cidadania. Este fato é importante, pois, segundo a FAO (2014), as políticas públicas relacionadas aos direitos básicos da população são de extrema importância para o enfrentamento da pobreza e da fome. Neste sentido, o estudo demonstra que o Brasil utilizou uma estratégia multidimensional para conseguir sair do mapa da fome em 2014, articulando, principalmente, políticas públicas de renda (valorização do salário mínimo, aumento do emprego formal, acesso a BPC, aposentadoria e bolsa família) com as de infraestrutura e fortalecimento da agricultura familiar (luz, água/cisterna - PAT, PRONAF, ATER, PNAE e PAA), além da estruturação de uma governança participativa e transparente (com a criação SISA e CONSEA).

Da mesma forma, Favareto et al. (2020) ressaltam que o incremento do salário mínimo, a expansão de políticas públicas, como PNAE e PAA, e o aumento de beneficiários do crédito do PRONAF, junto com o Garantia Safra, foram importantes fatores que impulsionaram a

produção dos agricultores familiares no Sertão do São Francisco, contribuindo para a dinamização da economia do semiárido baiano.

Conforme destaca Medeiros²¹, o Bolsa Família e a aposentadoria rural desempenham uma função essencial na vida dos agricultores familiares, fomentando tanto atividades realizadas no estabelecimento rural (como compra de insumos e ferramentas, o que também pode indicar o motivo do aumento do percentual de agricultores que conseguiram realizar despesas), como participação em formações e reuniões (pagamento do transporte público e/ou privado). No caso da Bahia, os programas sociais de transferência de renda, além de terem alcançado um crescimento superior em seus TC, o percentual de agricultores com acesso a esses dispositivos foi mais elevado em comparação ao TC-BR para o ano de 2017, sugerindo a efetividade da política territorial no estado.

Outro exemplo relevante é a variável cisternas/poço, onde a média de agricultores do grupo TC-BR com acesso a esse recurso não evoluiu ao longo do período 2006 e 2017, ao passo que, na Bahia, o seu acesso mais que dobrou (aumento de 136%), ultrapassando, inclusive, o percentual médio do TC-BR e TC-NE para o ano de 2017. Essa evolução pôde ser corroborada com a análise dos PPA-P. Na dimensão institucional, as ações do PAT foram as mais detalhadas nos planos, sendo definido inclusive ações específicas para os Territórios que priorizaram essa temática, como no caso da Chapada Diamantina e Sertão do São Francisco. Ou seja, quando há direcionamento e definição de ações específicas, mais agricultores têm acesso a recursos e programas públicos. Já no Litoral Sul, que definiu poucas ações para este programa em questão, o crescimento do acesso a cisternas e/ou poço foi significativamente inferior.

Similarmente, Serpa et al. (2011) demonstraram que no Território do Sisal, a partir da abordagem territorial, uma quantidade relevante de recursos foi aplicada para execução de 61 ações governamentais, como os programas Brasil Alfabetizado, Luz para Todos e Bolsa Família, além de projetos nas áreas da cultura, infraestrutura, acesso à água, saneamento e organização sustentável da produção.

No entanto, com exceção das duas variáveis mencionadas acima (programas sociais e cisternas), é preciso destacar que os agricultores familiares dos TC-BR, no ano de 2017, ainda possuíam menos acesso às outras políticas públicas, advertindo que a Bahia precisa manter essa abordagem para continuar reduzindo as disparidades sociais no meio rural brasileiro.

²¹ Fragmentos da palestra proferida na I Escola de verão para o Desenvolvimento Territorial Sustentável do Laboratório de Estudos da Multifuncionalidade Agrícola e do Território (LEMATE), da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), 08/03/2022, encontro virtual. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=l0tCbNoFSXs>>.

Neste contexto, a questão da assistência técnica e extensão rural (ATER) merece atenção. O seu atendimento à agricultura familiar, em todo o território brasileiro, decaiu ao longo dos últimos anos. Apesar de a queda ter sido ligeiramente menor no TC-BA, em comparação com o TC-BR, a ATER pública atinge poucos agricultores familiares no estado, menos de 10% (IBGE, 2019). Devido a essa carência, a demanda por ATER foi ouvida constantemente durante as entrevistas de campo, sendo, também, solicitada em todos os PTDS dos TC analisados. Ademais, evidenciou-se que os PPA-P da Bahia pouco incluíram ações desta natureza, atendendo um número irrisório de agricultores. Conforme destacam Bergamasco e Borsatto (2016), a política nacional de ATER (PNATER) é crucial para a reprodução da agricultura familiar, impactando, a diversificação da produção agrícola, segurança alimentar e redução da pobreza.

Entretanto, o arranjo institucional da política territorial da Bahia também enfrenta desafios. O monitoramento e acompanhamento do PPA-P é um deles. Segundo a SEPLAN (2012), apesar dos avanços ocorridos ao longo dos anos, é preciso ainda fortalecer o CAPP, sendo necessária sua instrumentalização e capacitação dos membros participantes, além do estabelecimento de mais diálogos territoriais para a devolução dos resultados, o que garantiria um maior controle social da gestão pública por segmentos da sociedade civil.

Da mesma forma, a desigualdade entre e dentro os Territórios da Bahia ainda é um problema a ser superado. Ortega, Cerqueira e Silva (2016b) já haviam identificado um crescimento desigual do Índice de Performance Econômica (IPE) e Índice de Performance Social (IPS) entre os municípios do mesmo TC e dentro os TC. Esta disparidade, conforme apresentando no capítulo anterior, também ocorreu para o índice de efetividade da política territorial, sendo, portanto, um ponto de atenção para a manutenção da política territorial.

Neste debate, Valencia et al. (2019) realçam a existência de uma grande heterogeneidade entre os territórios, o que deve ser reconhecido como fator positivo no processo de elaboração de estratégias de desenvolvimento para os espaços rurais. Na mesma linha, Favareto e Lotta (2022) advertem para o risco de tomar a unidade territorial apenas como espaço de investimento. Portanto, as diversidades dos territórios devem ser consideradas nas etapas de elaboração das ações públicas, de forma a romper com a lógica *one size fits all*, ou seja, o mesmo padrão aplicado nos diferentes territórios, o que reduz a riqueza multidimensional do patrimônio territorial e a autonomia dos atores locais (FAVARETO; LOTTA, 2022). Assim, para os autores, uma estratégia territorial forte consiste na adaptação da política pública “às especificidades dos territórios em sua implementação, apoiando-se em fatores locais de maneira

substantiva e ativa, e não meramente reativa ou instrumental” (FAVARETO; LOTTA, 2022, p. 14).

Adicionalmente, para Valencia-Perafán et al. (2020b), políticas públicas territoriais devem abordar questões para além do oferecimento de serviços básicos fundamentais, como saúde, educação e saneamento. Para os autores, é preciso valorizar a diversidade cultural e a inclusão socioproductiva, abrangendo jovens e mulheres, por meio de novos mercados, negócios, empreendimentos e tecnologias, além de considerar a integração entre as relações do espaço rural com o urbano.

Nesta ótica, Favareto et al. (2020) assinalam que os avanços da política territorial baiana representam uma inovação parcial, principalmente por não considerar a relação rural-urbano e a diversificação dos atores implicados nos Colegiados, dificultando a dinamização econômica e a construção de estratégias multissetoriais robustas de longo prazo.

Berdegú e Favareto (2019) pensam de forma similar, apontando que o enfoque territorial precisa incorporar o mundo urbano e suas relações com o rural, sobretudo, se o objetivo consiste em atingir as metas dos ODS. Assim, para Valencia et al. (2018), a nova geração de políticas públicas territoriais precisa ser capaz de avançar nessa transição de ações agrícolas rumo à intersectorialidade, favorecendo a construção de novos mercados e a sustentabilidade ambiental.

No entanto, é preciso destacar que a política territorial baiana, conforme evidenciado anteriormente, já incorpora, de certa forma, questões de integração das relações rural-urbano, intersectorialidade e diversificação dos atores participantes das Escutas Sociais. O planejamento é concebido para todo o território, incluindo o mundo urbano e envolvendo relações comerciais com o espaço rural. Todas as atividades e setores econômicos são considerados na gama dos programas de governo, assim como o público consultado, que vai além dos CODETER, como os diferentes conselhos temáticos (saúde, educação, meio ambiente, etc.), entidades de classe, sindicatos (patronal e de trabalhadores) e federações da indústria e comércio.

Dessa forma, para a reflexão sobre o futuro da política territorial da Bahia, que incorpore os pontos elencados acima, acredita-se que se deva considerar apenas o recorte do PTDS e CODETER, os quais são os instrumentos utilizados no cotidiano da gestão do território e, de fato, apresentam esses desafios. Estas questões serão aprofundadas na discussão das dimensões produtiva e social a seguir, as quais englobam estes elementos de reflexão.

4.2 DIMENSÃO PRODUTIVA: VALORIZAÇÃO DO POTENCIAL ENDÓGENO

A dimensão produtiva do desenvolvimento territorial não se restringe à produção agrícola. Contudo, como os dados quantitativos se limitaram a esse tipo de atividade, devido especialmente à indisponibilidade de outras informações desta natureza no Censo Agropecuário, iniciamos a discussão por essa vertente. De toda forma, adicionamos, ao longo do debate, o olhar das atividades não agrícolas, considerando particularmente a multifuncionalidade da agricultura familiar, que representa inúmeras oportunidades para um desenvolvimento territorial inclusivo e ecológico.

Primeiramente, destaca-se que, apesar da Bahia ter alcançado uma evolução superior em comparação com o Brasil, o efeito da política territorial da Bahia parece ainda ser discreto na dimensão produtiva. Mas essa limitação não se restringe apenas ao contexto baiano. A dificuldade em impulsionar a economia e de promover a inclusão produtiva dos agricultores também foi evidenciada por Nunes et al. (2022) nos programas territoriais do Brasil. Isto porque, segundo Delgado e Grisa (2013), a abordagem territorial brasileira focalizou o combate à pobreza, enfatizando, prioritariamente, políticas sociais. Com isso, os processos de mudança para a dinamização econômica do rural, alertados por Favareto (2010a), não foram incorporados à estratégia territorial.

Um exemplo desta limitação, destacado por Leite e Wesz Júnior (2012), foi a falta de investimentos em ações de reforma agrária, componente estrutural necessário para reduzir a pobreza, fomentar a segurança alimentar e elevar o desempenho econômico no campo (FAO, 2012). Trata-se de um legado do Estatuto da Terra, promulgado em 1964, cujos dispositivos favoráveis à reforma agrária não foram devidamente mobilizados, o que permitiu o impulso à grande propriedade, assegurando muitas vezes a sobrevivência de formas arcaicas de produção (WANDERLEY, 2019). Conforme destacam Marchetti et al. (2020), o conservadorismo dominante, presente também no Congresso Nacional, dificultou o avanço na elaboração de políticas públicas de reforma agrária.

O Brasil ainda não foi capaz de estabelecer uma política sólida de reforma agrária no âmbito nacional. Os esforços políticos nesse sentido foram fragmentados, sem continuidade histórica, marcados pela criação e extinção de ministérios dedicados ao tema, programas assistencialistas e conflitos sociais. Até hoje, não se construiu uma política estruturada, de longo prazo, para além da temporalidade dos planos de governo (MARCHETTI et al., 2020, p. 292).

Destarte, a concentração de terra vem aumentando nos últimos anos, ao invés de reduzir. Conforme aponta Hoffmann (2020), a fração de terra dos 5% maiores estabelecimentos aumentou de 69% para 71% entre 1995/1996 e 2017. Para Medina, Gosch e DelGrossi (2021), a atual estrutura fundiária brasileira é um entrave para o desenvolvimento da agricultura familiar. Segundo os autores, 80% dos agricultores familiares estão excluídos do processo de desenvolvimento, sobretudo por não terem acesso à quantidade de terra necessária para produzir (principalmente no Nordeste) ou pela falta de garantia de direitos e documentos da posse da terra (sobretudo na região Norte). Mattei (2012) reforça essa visão, realçando que o acesso a uma porção de terra mínima é fundamental para viabilizar a produção financeiramente das famílias agricultoras. Ademais, o bloqueio à terra para produzir provoca o êxodo rural, principalmente por parte dos jovens. Como o tamanho do estabelecimento familiar não é suficientemente rentável para atender as necessidades de toda a família, a juventude, ao atingir a maioridade, acaba buscando outras formas de reprodução fora da unidade familiar (BRUMER, 2014).

Avaliando a disponibilidade de terra para os grupos estudados, observa-se uma diferença no tamanho médio das propriedades agrícolas entre os TC-BA e TC-BR. Nos territórios baianos, os estabelecimentos familiares têm em média 17,5 hectares (ha), enquanto no restante do TC-BR, a média é de 24,5 ha (IBGE, 2019). Já a média do módulo fiscal²², na Bahia, é de 47 ha, enquanto, no Brasil, é de 38 ha. Ou seja, pode-se inferir que, na Bahia, a distância entre o tamanho mínimo ideal para se obter uma produção economicamente viável e o tamanho real dos estabelecimentos da agricultura familiar é superior à média nacional. Em Palmeiras, na Chapada Diamantina, e em Casa Nova e Curaça, no Sertão de São Francisco, por exemplo, o módulo fiscal é de 65 ha. No entanto, segundo os agricultores entrevistados, suas terras possuem menos de 10 ha. Em Ibicaraí e Ilhéus, no Litoral Sul, o módulo fiscal é de 20 ha, mas os assentados da reforma agrária dispõem apenas de 5 a 10 hectares. Vale lembrar, também, que a reforma agrária consta como demanda não atendida nos PTDS dos três TC analisados.

Consequentemente, a finalidade da produção na Bahia, para inúmeros estabelecimentos familiares (cerca de 50%), acaba sendo o consumo próprio (IBGE, 2019). Já nas demais regiões do Brasil, a finalidade predominante (para mais de 70% dos estabelecimentos familiares) é a comercialização (IBGE, 2019). Quer dizer, os agricultores

²² Vale lembrar que o valor do módulo fiscal “*expressa a área mínima necessária para que uma unidade produtiva seja economicamente viável*” (EMBRAPA, 2012, site).

famíliares baianos acessam uma menor quantidade de terra, limitando o valor da produção de seu estabelecimento e, por conseguinte, o acesso ao mercado, impactando direta e negativamente no processo de desenvolvimento econômico das famílias²³, uma vez que a integração ao mercado é altamente correlacionada à renda (MEDINA; GOSCH; DELGROSSI, 2021).

Neste contexto, adiciona-se ainda a questão climática. O Nordeste, em especial a região semiárida, entre os anos de 2012 a 2017, vivenciou a mais longa seca já registrada da história. Foram seis anos consecutivos de chuva abaixo da média, gerando grande escassez de água e perda de produção. Segundo Santana e Santos (2020), a Bahia foi um dos estados que mais sofreu dentre aqueles que estão na área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), contendo o maior número de municípios que decretaram emergência ao longo deste período.

Essa limitação da produção também restringe o acesso a investimentos para agroindústria e novas tecnologias, corroborando para a menor evolução do valor agregado da produção no TC-BA. Segundo o Censo Agropecuário de 2017, existem 205 estabelecimentos familiares, em média, com agroindústria rural no TC-BR, enquanto no TC-BA esse número é de 178 em média (IBGE, 2019). Soma-se a isso, à dificuldade no cumprimento das normas sanitárias. Esta questão, aliás, foi uma das principais barreiras mencionadas pelos agricultores e coordenadores de CODETER. No Sertão do São Francisco, por exemplo, foi apontado que o abatedouro de animais da região está fechado por não conseguirem atender às exigências da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA). No mesmo sentido, os CP vêm trabalhando na questão do selo de Serviço de Inspeção Municipal (SIM), mas também revelaram a grande dificuldade para a adequação às exigências sanitárias dos produtos de origem animal para muitos agricultores familiares da Bahia.

Em relação às tecnologias, quando consideramos o trator, os dados do Censo revelam que há 62 estabelecimentos familiares em média com tratores no TC-BR, enquanto a média no TC-BA é de 41 (IBGE, 2019). Esses equipamentos agrícolas são muito custosos e para conseguir acessá-los são necessários altos montantes de financiamento. Neste sentido, Zeller e Schiesari (2020) relatam que apenas agricultores familiares com maior renda e com título da terra conseguem acessar maiores quantidades do crédito do PRONAF. Com efeito, o valor do

²³ O valor médio da produção por hectare no TC-BA é de R\$ 700, enquanto, no TC-BR, o valor médio é de R\$ 1.486 por ha (IBGE, 2019).

financiamento acessado por agricultores familiares, especialmente da região Nordeste, muitas vezes não lhes permite comprar e manter esse tipo de maquinário.

No entanto, é preciso realçar que o estado da Bahia vem trabalhando nestas questões. Analisando os PPA-P e os dados do PROINF dos três TC visitados, evidenciou-se um esforço para implementação de agroindústrias, frigoríficos e aquisição de máquinas e tratores. Contudo, apesar da importância desses investimentos, o número de empreendimentos e beneficiários atendidos ainda é bastante reduzido em proporção ao número total de estabelecimentos familiares de cada TC.

Neste contexto, vale mencionar, também, os projetos da CAR Bahia Produtiva e o Pró-seminário. Estes programas investem em ações voltadas para a agroindustrialização, comercialização e melhoria das infraestruturas básicas para a produção, segurança hídrica e segurança alimentar. Mas, como estes programas foram iniciados em 2015 e 2016, não foi possível captar seus efeitos no Censo Agropecuário de 2017. O Bahia Produtiva, até o ano de 2021, havia aplicado 260 milhões de dólares (mais de R\$ 1 bilhão) e beneficiando cerca de 56 mil famílias, enquanto o Pró-semiárido, até 2022, havia aplicado R\$ 500 milhões (USD 95 milhões) e atendido 70 mil famílias (CAR, 2022), ou seja, cerca de 20% dos estabelecimentos da agricultura familiar do estado.

Não se tem ainda disponível na literatura uma avaliação de impacto destes programas. Mas Oliveira et al. (2020), por exemplo, afirmam que o Bahia Produtiva fortifica a rede de processamento e comercialização de agricultores familiares. Em relação ao Pró-semiárido, Amorim et al. (2020) relatam a história de uma família agricultora baiana que, a partir do acesso ao programa, conseguiu aumentar a variedade de sua produção, devido ao maior conhecimento adquirido. Estes relatos também foram identificados durante a nossa pesquisa de campo, sendo afirmado pelos agricultores que quem participa desses programas tem sua vida significativamente modificada, conquistando uma maior prosperidade econômica e produtiva.

Já em relação ao percentual de agricultores que conseguiu realizar despesa com a produção agrícola, cultivar horticultura, lavoura permanente, pecuária e utilizar irrigação, o desempenho do TC-BA foi superior em relação ao TC-BR. Este progresso pode estar atrelado, em parte, ao maior acesso às políticas públicas e, em parte, aos direcionamentos dos PTDS e PPA-P. Conforme apontado anteriormente, o acesso às políticas sociais pode contribuir para o aumento da capacidade de realização de despesas no estabelecimento rural, assim como o acesso às políticas de água pode colaborar para a ampliação da irrigação.

Complementarmente, analisando os PPA-P e PTDS dos três TC selecionados, observou-se que as produções indicadas como potencialidades do território são, principalmente, relacionadas à lavoura permanente (olericultura do licuri, fruticultura e extração de produtos florestais) e a criação de animais (ovinocultura, avicultura, caprinocultura, apicultura e piscicultura). Ou seja, o seu fomento, garantiu um maior percentual de agricultores dedicados a esses cultivos. No Litoral Sul, por exemplo, destacam-se as ações destinadas ao desenvolvimento da pesca, aquicultura e cacau. Na Chapada Diamantina e Sertão do São Francisco, além de programas de irrigação, foram valorizadas a fruticultura e a pecuária de pequeno porte. Especificamente, na Chapada Diamantina foi fomentada adicionalmente a cafeicultura e, no Sertão do São Francisco, a piscicultura. Este resultado, portanto, indica que as ações vinculadas às atividades produtivas priorizadas nos PPA-P foram executadas nos TC.

Por outro lado, o percentual de estabelecimentos dedicados à horticultura vem caindo ao longo dos anos em todo o Brasil. Essa queda, que ocorreu de forma mais acentuada no TC-BR em comparação com o TC-BA, foi apontada pelos entrevistados como provenientes da dificuldade do acesso ao mercado e da seca. Com a sangria do PAA as famílias perderam uma importante fonte de comercialização e escoamento desse tipo de cultivo, acarretando, também, na redução da renda e dos impactos positivos gerados pelo programa, conforme ilustrado no caso do assentamento Frey Vantuy por Santos e Lucena (2022).

Marchetti et al. (2020) mostram que o PAA foi o programa que mais experienciou reduções orçamentárias, com um corte de 90% dos recursos entre 2013 e 2018. Grisa et al. (2022) e Leite et al. (2023) complementam que esse desmantelamento das políticas públicas de apoio à agricultura familiar, especialmente o PAA, ganhou impulso extra no governo de Michel Temer e se intensificou no governo Bolsonaro, tendo, em 2019, o menor valor orçamentário executado desde 2004. Esse desmonte acarretou elevada queda no número de agricultores beneficiários e de institutos sociais assistidos (GRISA et al., 2022; LEITE et al., 2023).

Assim, conclui-se que o planejamento territorial contribui para o desenvolvimento das potencialidades do território, valorizando os arranjos produtivos priorizados pela população local. Por outro lado, essa abordagem não conseguiu ainda refletir no valor monetário da produção, além de superar alguns dos principais desafios da esfera econômica e produtiva da agricultura familiar, como a reforma agrária, o acesso à agroindústria e a inclusão nos mercados.

Essas dificuldades, segundo os agricultores entrevistados, estão diretamente relacionadas ao êxodo rural dos jovens e à procura por outras atividades fora do estabelecimento rural por algum membro da família. Como já observava Schneider (2007), a pluriatividade

passa a ser necessária quando a renda da terra não é suficiente para garantir a viabilidade financeira de toda a família.

No caso da Chapada Diamantina, onde o deslocamento é mais complicado, a pluriatividade acarretou, normalmente, no abandono da unidade familiar. Um exemplo é a migração, durante o período de seca, de um membro da família, mais comumente os homens, para outros estados, como Brasília, São Paulo e Minas Gerais, para trabalhar na construção civil. Aqui convém realçar que existe também a possibilidade de trabalho no próprio município sede do TC (Seabra) – o que não impediria o abandono da unidade familiar, uma vez que não há estradas adequadas e transporte público disponível para este traslado - mas o deslocamento para outros estados acaba ocorrendo pela alternativa de maiores salários. Entretanto, foi destacado que esse distanciamento temporário não representa um desejo da família, mas sim, uma necessidade.

Já no Litoral Sul, onde os grandes centros urbanos e Universidades são acessados facilmente (tanto pela estrutura rodoviária, como pela disponibilidade de transporte público) – considerando os casos das comunidades visitadas – a pluriatividade não resultou propriamente na renúncia da unidade familiar. Por outro lado, a abdicação ao trabalho dentro do estabelecimento rural foi mais frequente.

É devido a essas limitações produtivas que os especialistas do desenvolvimento territorial colocam a necessidade de se trabalhar a intersectorialidade econômica na política territorial, de forma a dinamizar a economia e garantir emprego e renda. Aplicar esta ótica para o caso da Bahia, implicaria, portanto, incluir nos PTDS ações de fomento à indústria, comércio e serviços, além de estimular maior diálogo entre o rural e o urbano, uma vez que a maior parte das ações é de fato voltada para as atividades agropecuárias.

Porém, para início deste debate, convém ressaltar a visão de Wanderley (2019, p. 29) no que se refere à necessidade de se reconhecer o “lugar do rural na sociedade urbana e industrial”. Para tanto, os alicerces da ruralidade contemporânea precisam ser enaltecidos, como:

[...] a reafirmação do rural como uma categoria analítica pertinente, para a compreensão das rupturas e continuidades espaciais e da diversidade social presentes na sociedade brasileira; a reafirmação do rural como valor da sociedade, entendendo-o como uma forma específica de vida social, caracterizada pela predominância da natureza e das relações de interconhecimento; o reconhecimento de que os diversos grupos sociais que vivem no campo não são apenas o “curral eleitoral” das elites latifundiárias, mais ou menos modernizadas, mas que tem projetos próprios, que dizem respeito à sua plena inserção na sociedade republicana e democrática (WANDERLEY, 2019, p. 29).

Diante deste pensamento, acredita-se, então, que a dinamização econômica e a inclusão do segundo setor na estratégia de desenvolvimento territorial dos espaços rurais devam ocorrer por meio de ações que favoreçam as atividades da ampla diversidade da agricultura familiar, isto é, agricultores, extrativistas, aquicultores, pescadores, silvicultores, assentados da reforma agrária, comunidades tradicionais e povos indígenas, os quais reconhecem no meio rural seu lugar de vida e moradia. Nesta linha, é muito pertinente pensar que as atividades incentivadas devam estar estreitamente associadas ao Estabelecimento e/ou Empreendimento Familiar Rural, articulando diferentes oportunidades, agrícolas ou não, que possam emergir dessas novas configurações.

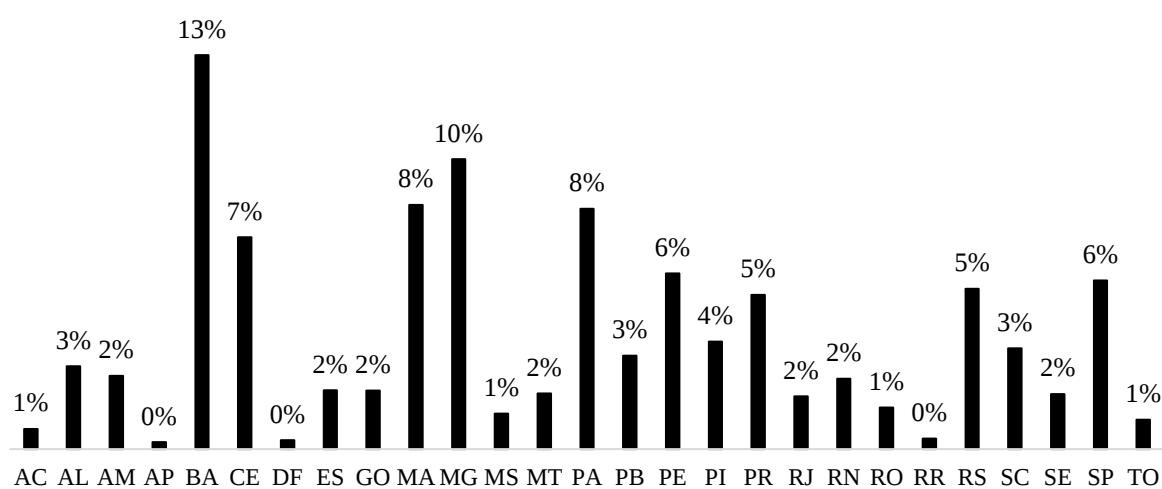
Para Lacerda e Moruzzi Marques (2012), essas atividades, por serem realizadas dentro da unidade rural familiar, são denominadas de “para-agrícolas”, tendendo a fortalecer o estabelecimento familiar. Segundo os autores, estas atividades se caracterizam para além da produção de alimentos, incluindo oferta de turismo rural de base comunitária, confecção de artesanato, serviços de preservação ambiental, agroindústria familiar, entre outros. A propósito, os autores, também, apontam que as atividades não-agrícolas realizadas pelas famílias no estabelecimento rural referenciadas anteriormente como parte do grupo das pluriatividades (GRAZIANO DA SILVA, 2002; SCHNEIDER, 2003), sem maiores distinções, deveriam ser, portanto, consideradas como “para-agrícolas”.

Este recorte se deve ao fato de que as atividades realizadas pelos agricultores familiares fora e desconectadas do estabelecimento são, por norma, decorrentes de uma acomodação hostil às circunstâncias socioeconômicas que lhes foram impostas, as quais lhe são completamente desfavoráveis (LACERDA; MORUZZI MARQUES, 2012). Esse tipo de pluriatividade acaba por favorecer a concentração fundiária, marginalização social, deterioração ambiental e a precarização do trabalho (LACERDA; MORUZZI MARQUES, 2012). Esta última se caracteriza pelo emprego instável, sem contrato, sem sindicalização e/ou sem seguridade social, o qual tem sua procura motivada, muitas vezes, pelo medo e insegurança financeira (CHAUÍ, 2019). Vale lembrar que o subemprego, isto é, pessoas empregadas que trabalham horas excessivas para obter rendimentos superiores aos níveis de pobreza relativa de seu país, é mais intenso nas áreas rurais (35%) que nas áreas urbanas (16%) (CEPAL, 2019).

Ademais, conforme ilustrado nas Figuras 18 e 19, a Bahia é onde se concentra a maior parte da população rural do Brasil (13%) (IBGE, 2012) e da agricultura familiar (15%) (IBGE, 2019). A densidade demográfica do estado é de 25 hab./km² (IBGE, 2023) e 57% dos municípios possuem menos de 20 mil habitantes, os quais possuem a economia centrada na

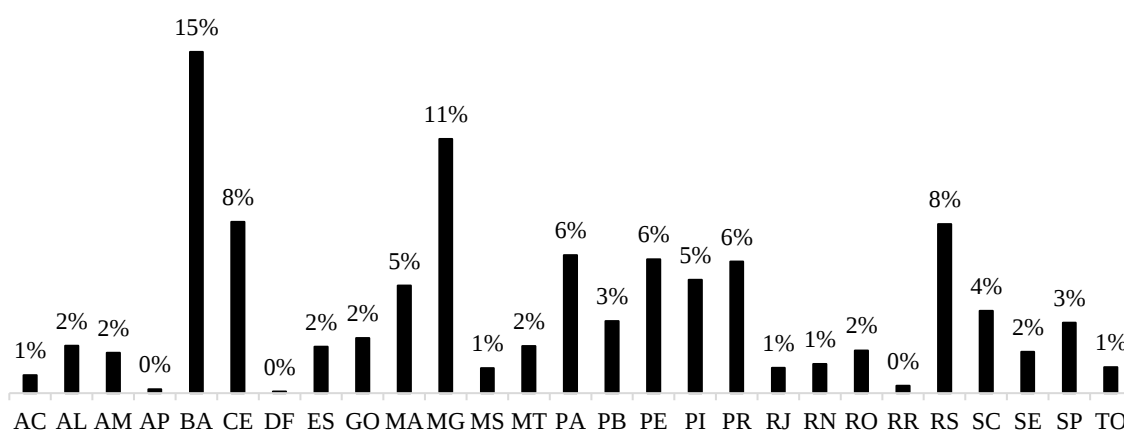
agricultura familiar (BAHIA, 2022a). Além desta predominância agrícola, os dados da SEI (2016) demonstraram que o PIB e VAB da indústria e serviço estão concentrados em poucos Territórios, principalmente na região metropolitana de Salvador. Consequentemente, como destacado por Dias (2016), a dinamização da economia da grande maioria dos territórios baianos depende de atividades desempenhadas pela agricultura familiar, tanto agrícola como para-agrícolas.

Figura 19 - Percentual da população rural brasileira distribuído pelas UF (2010)



Fonte: Censo Demográfico 2010 (IBGE, 2012).

Figura 20 - Percentual de estabelecimentos da agricultura familiar do Brasil distribuídos pelas UF (2017)



Fonte: Censo Agropecuário 2017 (IBGE, 2019).

O setor industrial tem também reduzida participação na geração de emprego na maior parte dos Territórios²⁴ da Bahia, sendo representado muitas vezes por poucas empresas (SEI, 2016). Nos três TC visitados, por exemplo, a indústria gera a menor quantidade de emprego, representando 1% dos postos de trabalho na Chapada Diamantina (principalmente na mineração), 6% no Litoral Sul (sobretudo na construção civil) e 4% no Sertão do São Francisco (majoritariamente na indústria de alimentos). Por outro lado, o setor agrícola, principalmente a agricultura familiar, é o principal empregador, representando 82% do pessoal ocupado na Chapada Diamantina, 49% no Litoral Sul e 76% no Sertão do São Francisco (IBGE, 2019).

Então, o incentivo à industrialização não provoca intrinsecamente um desenvolvimento sustentável. São emblemáticos os exemplos de Barreiras, com a produção de soja, e do Sertão de São Francisco, com as frutas para exportação. Os estímulos voltados ao avanço da industrialização para o interior da Bahia, ordenada pela regionalização do estado da década de 1990, provocaram o aumento da desigualdade social, além de grandes conflitos em torno de disputas de terra e recursos naturais.

Em caso mais recente, De Cerqueira Neto (2012) mostra a expansão das atividades das empresas de papel e celulose no Extremo Sul do estado. Apesar dos ganhos econômicos, o autor destaca que a operação foi uma extensão do projeto econômico da região Sudeste do Brasil, a qual trouxe uma grande emigração de profissionais liberais e pequenos e médios empreendedores, principalmente dos estados de Minas Gerais e Espírito Santo, o que desfavoreceu a coesão territorial e a construção de uma identidade comum. Ao contrário, os empreendimentos levaram ao tensionamento dos conflitos socioambientais pela disputa do território, tendo, por um lado, um modelo antiecológico e socialmente desigual e, por outro, a agricultura camponesa, representada pelo MST e movimento sociais, que agora estão sob constante ameaça (FERREIRA; PEREIRA; LOGAREZZI, 2019).

Observa-se, portanto, que a coesão social está diretamente associada ao potencial de desenvolvimento endógeno do território. Ou seja, a construção da identidade do lugar e do interesse comum perpassa pelo reconhecimento do campo social, representado pelos arranjos produtivos, diversidade sociocultural e características ambientais específicas (como clima, recursos naturais e relevo) do local. Assim, a pertinência de se considerar as potencialidades particulares do território na promoção do desenvolvimento, lançada por Pecqueur (2005), torna-se mais evidente.

²⁴ Mais de 50% do VAB da indústria na Bahia se concentra no TI Metropolitano de Salvador (SEI, 2016).

Com esta perspectiva, entende-se o motivo pelo qual o CODETER do Sertão do São Francisco não incorporou em seu PTDS grandes projetos de investimentos privados, como, por exemplo, a instalação de um parque eólico (FAVARETO et al., 2020). A inclusão dessas obras de grandes empresas privadas, que em sua maioria são forasteiras e, portanto, não possuem representação nas instâncias colegiadas, não promovem o desenvolvimento endógeno do território, ou seja, não potencializam as atividades econômicas da população local, assim como não valorizam a paisagem e cultura do lugar.

Conforme assinalado por Bonnal, Cazella e Maluf (2008, p. 222), “alguns projetos podem acabar incentivando iniciativas empresariais descoladas dos preceitos do desenvolvimento territorial e perversas do ponto de vista da reprodução social da agricultura familiar”. Dessa forma, “os interesses setoriais devem estar submetidos à dinâmica territorial, entendida enquanto capaz de mobilizar e potencializar os recursos ambientais e humanos disponíveis no espaço local” (WANDERLEY, 2019, p. 21).

A superação do paradigma agrário e a inserção do setor secundário nas estratégias de desenvolvimento territorial deve, portanto, ocorrer pela perspectiva da vocação e inclusão da agricultura familiar e comunidades tradicionais em novos mercados e atividades, promovendo, em conjunto, o seu protagonismo, autonomia e empoderamento como ator social e político do território. Trata-se de apoiar toda a diversidade da agricultura familiar para o desempenho de suas múltiplas funções, em favor da preservação ambiental, coesão social, cultura local e equilíbrio territorial (LACERDA; MORUZZI MARQUES, 2012).

Para Ortega, Cerqueira e Silva (2016), uma alternativa seria potencializar os produtos e atividades líderes do território de forma a dinamizá-las em arranjos socioprodutivos locais, funcionando como multiplicadores de capacidades, recursos, valores e atitudes. Na mesma lógica, o referencial teórico-metodológico da Cesta de Bens e Serviços Territoriais (CBST) evidencia as articulações entre ações mercantis e não mercantis, realizadas a partir de atributos do território e pelos atores locais, conseguindo, assim, identificar seus impactos sobre dimensões para além das econômicas, como aquelas cultural e ambiental (CAZELLA et al., 2020). Em ambas as abordagens, é necessário observar o grau de inclusão de todos os atores do território neste processo, possibilitando avaliar a participação mesmo daqueles que ainda não desempenham e/ou produzem as atividades e produtos líderes do local.

Nesta perspectiva, a economia solidária se mostra como uma abordagem das mais pertinentes, articulando ações de produção, consumo e distribuição centradas na valorização do ser humano e de forma integrada ao seu ambiente (SINGER, 2002; GAIGER, 2004; FRANÇA

FILHO; LAVILLE, 2004). Para Souza do Carmo Magno et al. (2022), a economia solidária, por promover a geração de emprego e renda, qualidade de vida, valorização das potencialidades locais e articulação democrática e justa entre os atores envolvidos, pode ser considerada uma boa estratégia de desenvolvimento. Vale também lembrar que a própria política territorial da Bahia contém em seu objetivo a intenção de promover a utilização de estratégias sustentáveis e solidárias (BAHIA, 2014). Da mesma forma, o TC Sertão do São Francisco possui na diretoria de seu CODETER entidades representantes da economia solidária.

O movimento da economia solidária emergiu como uma alternativa de inclusão social (BARRETO; LOPES; PAULA, 2011), fundamentado nos princípios de união, liberdade, igualdade, cooperação, solidariedade e respeito ao meio ambiente (ALVES et al., 2016; CEA, 2016). No Brasil, existem cerca de 20 mil Empreendimento Econômicos Solidários (EES) cadastrados, dos quais a maioria atua no meio rural (BRASIL, 2013), envolvendo diversas formas de ação, como:

[...] cooperativas, associações e grupos informais (de produção, serviços, consumo, comercialização e crédito solidário nos âmbitos rural e urbano); empresas recuperadas de autogestão (antigas empresas capitalistas falidas recuperadas pelos trabalhadores); agricultores familiares; bancos comunitários; fundos solidários e rotativos de crédito; clubes e grupos de trocas solidárias (com ou sem o uso de moeda social, ou moeda comunitária); ecovilas; redes e articulações de comercialização e de cadeias produtivas solidárias; lojas de comércio justo; agências de turismo solidário, entre outros (CEA, 2016, p. 9).

Esta lógica econômica está em consonância com concepção de mundo justo cívico da política de desenvolvimento territorial. Ambas são pautadas pela valorização da participação da coletividade na procura do interesse e bem-estar comum. Trata-se de perspectiva diferente daquela lógica mercantil e produtivista das empresas e indústrias apresentadas acima, regrada pela ordem de mercado e fundamentada na racionalidade e individualismo, cujo objetivo final é apenas o crescimento do lucro.

Conforme pontuou Wanderley (2019), o ordenamento mercantil-industrial representa um projeto político-ideológico predatório, o qual toma o espaço rural apenas como lugar de investimento. Esta visão transforma todos os direitos econômicos, sociais e políticos em serviços regidos pela lógica do mercado, onde tudo é convertido em mercadoria e as trocas mediadas pelo capital, aumentando as desigualdades, excluindo as heterogeneidades sociais, usurpando os bens naturais e apagando os diferentes modos de vida, comportamentos, crenças, opiniões, costumes e valores (CHAUÍ, 2019; CUNHA, 2017).

Nesta esfera, a propósito, Marchetti et al. (2020) lembram que 48% do Congresso Nacional é formado por membros da Frente Parlamentar da Agropecuária (bancada ruralista), que defende os interesses do agronegócio, colocando em prática pautas conservadoras e contrárias ao modo de produção da agricultura familiar. Alguns exemplos são suas propostas nas eleições de 2018, solicitando a redução do custo do trabalho agrícola, o afrouxamento da definição do trabalho análogo à escravidão e a revisão de normas ambientais vigentes (WANDERLEY, 2019).

O fomento e/ou incorporação de novas atividades econômicas na estratégia de desenvolvimento territorial, entretanto, precisa considerar as características específicas de cada território (FAVARETO; LOTTA, 2022). Na Chapada Diamantina, por exemplo, a incorporação do setor secundário é bastante limitada, uma vez que sua participação (e existência) é demasiadamente pequena. Neste TC, a dinamização econômica ocorre mais facilmente pelas atividades agrícolas, a qual emprega mais de um quarto da população do TC. Porém, destaca-se, também, a forte vocação do turismo na região, podendo ser inserido, de forma mais incisiva, nas estratégias de desenvolvimento do território, como ações de turismo de base comunitária vinculadas aos estabelecimentos familiares rurais. Neste sentido, o Quilombo do Corcovado, o qual já possui uma loja de artesanato na cidade de Palmeiras, tem o desejo de incluir a sua comunidade no roteiro turístico da Chapada, reformando a casa local mais antiga para oferecer como hospedagem.

Por outro lado, no Sertão do São Francisco, a inclusão da indústria já se mostra mais pertinente, principalmente pela forte indústria alimentícia, predominante na região (sobretudo com o processamento das frutas, como manga e uva, para exportação) (SEI, 2018). Como visto no capítulo 3, os agricultores do assentamento Novo Horizonte vendem suas frutas (manga e melancia) para o mercado interno de Juazeiro, que seguem para exportação por meio das empresas privadas. Uma forma de potencializar essa atividade seria contornar o atravessador, fomentando a agroindustrialização familiar ou cooperativa para inserção direta neste mercado. Juazeiro possui também um mercado pujante para o produtor rural. Uma maior integração dos agricultores das regiões mais interioranas, principalmente de comunidades tradicionais, como ribeirinhos, fundo e fecho de pasto e quilombolas, neste equipamento de abastecimento poderia ser incentivada como forma de ampliar laços de interações territoriais.

No Litoral Sul, o contexto é outro. Itabuna e Ilhéus possuem a maior concentração do PIB, indústria e população, enquanto os outros municípios se caracterizam predominantemente pela atividade agrícola, com uma população e paisagem rural (SEI, 2015). Portanto, se por um

lado a inclusão da indústria e mercado promoveu a dinamização econômica do Território, por outro aumentou as desigualdades, concentrando os ganhos em determinados grupos e no polo mais enérgico. Este tipo de desequilíbrio ocorreu no TC de Borborema, no estado da Paraíba (CANIELLO; PIRAUX; SOUZA BASTOS, 2014), e vem acontecendo na abordagem LEADER, onde os recursos do programa se concentram em regiões mais dinâmicas, com maior volume populacional e tecido empresarial, localizados em áreas privilegiadas. Por conseguinte, as regiões mais rurais e carentes são as que menos conseguem alcançar o progresso desejável (MASOT; ALONSO; MORENO, 2019). Portanto, observa-se que a industrialização e dinamização econômica neste Território não potencializou a agricultura familiar. Ao contrário, foi a região na qual esta categoria social obteve a menor evolução em seus indicadores, em comparação aos demais TC do estado. Deste modo, a inclusão do segundo setor na estratégia de desenvolvimento deste TC deve ser realizada para reduzir as disparidades, ou seja, visando atingir os municípios e grupos sociais mais distantes do centro urbano dinamizado.

Mas, para além das trocas econômicas/produtivas entre os estabelecimentos rurais e os mercados e centros urbanos, a política territorial baiana deve considerar, também, outras formas de diálogo entre o campo e a cidade. Pois, conforme ressaltou Favareto (2014, p. 1161), “a exportação de bens primários para as áreas urbanas [é] apenas uma, dentre as várias formas de relação possível entre os dois espaços”.

Então, a intensificação das interações entre o rural e o urbano acarretou alargamento cultural, implicando em maiores demandas, principalmente por parte dos jovens, por integração social, educação, transporte público, inclusão digital e acesso à informação e tecnologias (CASTRO, 2017; STROPASOLAS, 2007). Assim, políticas públicas adequadas às singularidades do espaço rural devem ser fortalecidas para garantir a melhoria da qualidade de vida desta população (BATISTA, 2015).

Efetivamente, a política territorial da Bahia não tem conseguido atuar estruturalmente para atender estas solicitações da juventude rural. As câmaras temáticas dos jovens deram maior visibilidade para esta categoria social e suas demandas, que também foram pontuadas nos PTDS. Entretanto, pouco ocorreu concretamente, de modo a oportunizar a sua permanência no campo. Assim, tanto no ponto de vista de Brumer (2007), como Dos Santos (2020), somente com políticas públicas integradas, que envolvam os aspectos políticos, culturais e de bem-estar, será possível manter na contemporaneidade a juventude no campo.

Porém, a maior mobilidade entre o rural e o urbano e a expansão dos bens e serviços (públicas e privados) oferecidos no campo não devem ser confundidos com a perda da essência

da ruralidade, mas sim como uma afirmação do espaço rural enquanto lugar de moradia e trabalho, ou seja, lugar de vida (WANDERLEY, 2019).

4.3 DIMENSÃO SOCIAL: EMPODERAMENTO PELA GOVERNANÇA PARTICIPATIVA

A governança participativa é um dos principais pilares da abordagem territorial de desenvolvimento. Portanto, a permanência e funcionamento dos CODETER, em todo o estado da Bahia, após 20 anos de sua formação, é um impacto significativo do planejamento territorial baiano, uma vez que, na maioria dos territórios brasileiros, estes mecanismos foram abandonados.

Ademais, com as inovações implementadas pela Bahia, essa estrutura conheceu uma forte institucionalização, ocasionando no avanço da formalização deste dispositivo, por meio da implementação de regimentos internos e outros instrumentos, como estabelecimento de um núcleo diretivo e fóruns/comitês temáticos. O CODETER também se tornou parte oficial da instância colegiada da política territorial do estado da Bahia, sendo reconhecido por lei. Assim, conforme destaca Dias (2016), essa estrutura de governança baiana é um diferencial em relação ao Brasil:

Para além da participação social, os Territórios de Identidade da Bahia, em relação aos do Brasil que também foram estimulados pela SDT/MDA, foram os que mais avançaram em termos de governança territorial. No estado, a maioria dos 27 Territórios têm Órgãos Colegiados constituídos seguindo a Resolução 52 do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural e de Apoio à Agricultura Familiar (CONDRAF) que prevê a composição dessas institucionalidades com critérios de pluralidade, representatividade e diversidade de representantes (DIAS, 2016, p. 101).

As Escutas Sociais para a elaboração do PPA-P representam outra importante conquista. Por meio destas, a sociedade civil tem poder de decisão na destinação de políticas e serviços públicos para o Território. Vale lembrar, que o CODETER tem papel fundamental neste processo, facilitando a mobilização social e a coordenação na estruturação dos GTTs, que atuam com vistas a galvanizar propostas.

Com efeito, para os gestores dos Territórios da Bahia entrevistados, essa estrutura de governança representou uma revolução na gestão pública. Segundo estes interlocutores, os quais são os beneficiários diretos da política pública, as instâncias participativas promoveram inclusão, empoderamento, democratização e socialização do debate público.

Assim, a governança territorial, por ser ancorada em perspectiva de ordenamento de mundo cívico, é concebida como uma forma de inovação social e de participação democrática

(DIAS; SEIXAS, 2020), ajudando a reduzir a reprodução do clientelismo tradicional enraizado nos municípios brasileiros (DELGADO; GRISA, 2013).

Este enfoque ganha ainda mais relevância em um contexto de país que, por todo o seu processo de desenvolvimento, excluiu grande parte da população. O sistema sempre favoreceu o enriquecimento dos latifundiários, privilegiando suas grandes lavouras monocultoras exportadoras, em detrimento do pequeno agricultor familiar, responsável por sustentar e viabilizar a sobrevivência e manutenção da população brasileira (PRADO JUNIOR, 2011; RIBEIRO, 2015). Estes marginalizados, por séculos, foram renegados do pacto político e não puderam contar com instituições capazes de atender seus desafios e demandas (MARTINS, 1983; PRADO JUNIOR, 2011), ficando dependentes do abrigo de uma relação coronelista, de subordinação e inferioridade (LEAL, 2012). Nas palavras de Wanderley (2019, p. 17), “a ação do Estado sempre foi caracterizada pela orientação explicitamente favorável à constituição da grande propriedade fundiária, através de iniciativas e ações, socialmente onerosas e parasitárias”.

Deste modo, mais do que impactos tangíveis quantitativos, há de se reconhecer a importância histórica dos atributos sociais imateriais alcançados com a gestão territorial baiana. Trata-se da adoção de uma perspectiva igualitarista (MEDEIROS, 2023), garantindo à agricultura familiar e aos movimentos sociais do campo poder de decisão na etapa de definição de políticas públicas voltadas para o seu desenvolvimento.

A inclusão desses atores no processo de planejamento é relevante, por serem os atores locais os capazes de melhor identificar e apontar as lacunas e potencialidades do território (ANTUNES JUNIOR, BORSATTO E SOUZA-ESQUERDO, 2022), garantindo maior eficácia, eficiência e efetividade das políticas públicas (DIAS; SEIXAS, 2020) e, por conseguinte, diminuir as disparidades econômicas e injustiças sociais (VEIGA, 2016; ORTEGA, 2008; SCHNEIDER, 2004).

Na abordagem territorial, o arranjo institucional da estrutura de governança precisa considerar as organizações econômicas, sociais e políticas (EATON; MEIJERINK, 2007). Na visão de Nunes et al. (2022), estas instituições podem ser representadas, na esfera econômica, pelas empresas, agricultores e cooperativas; no âmbito social, pelas escolas, universidades, igrejas e sindicatos; e no aspecto político, pelo poder público.

Analisando a composição dos CODETER dos TC baianos selecionados, pôde-se verificar que todos possuem estes três tipos de organizações, mas com proporcionalidades diferentes. Na esfera econômica, houve, em todos os casos, a predominância das organizações

(cooperativas e associações) de agricultores familiares, tendo poucos (máximo dois) representantes de empresas privadas. Já no âmbito social, há uma grande diversidade de entidades, representadas pelas instituições de ensino, ONGs, movimentos socioculturais (com representantes quilombolas, indígenas e de assentamentos de reforma agrária) e sindicatos rurais. O poder público é representado tanto pelas prefeituras, como pelos Consórcios Públicos e empresas públicas, com destaque para a CAR.

Deste modo, comparando com alguns estudos, esta formação dos Colegiados da Bahia é diferenciada em relação aos do Brasil. Nunes et al. (2022), por exemplo, avaliaram o TC Açúcar-Mossoró, no Rio Grande do Norte, e verificaram que a estrutura de governança do CODETER teve pouca articulação com o poder público municipal e Universidades, prejudicando a implementação da política de desenvolvimento territorial. Consequentemente, o espaço do Colegiado foi monopolizado por poucos atores, se tornando mais em um palco de disputa por recursos individuais para projetos específicos do que para a cooperação. Para os autores, foi esse tipo de arranjo institucional que limitou a operacionalização da política territorial no estado.

Com efeito, pode-se dizer que os avanços necessários apontados por Favareto (2010b) foram, parcialmente, incorporados pelo estado da Bahia. Tanto as inovações referentes a atores mobilizados, quanto às formas de participação social foram aprimoradas na gestão baiana. Entretanto, apesar dos Colegiados baianos terem conseguido incluir, ao longo dos anos, representantes de um grande leque de atores em torno da agricultura familiar, como assentados da reforma agrária, comunidades quilombolas e povos indígenas, e uma gama mais diversificada de organizações sociais e públicas, a limitação da ausência de atores econômicos não vinculados à agricultura ainda persiste. Dias (2016) corrobora com essa constatação, ao evidenciar que as principais instituições presentes nos CODETER são fortemente vinculadas à produção rural.

Uma observação, contudo, é que, segundo os entrevistados do estado da Bahia, houve um esforço de se incluir algumas empresas privadas na estrutura de governança, porém seus representantes não compareceram. Delgado e Grisa (2013), no estudo conduzido em seis TC, também evidenciaram a falta de interesse de empresas privadas e associações comerciais e empresariais em participar dos CODETER, mesmo sendo convidadas. Para Bonnal, Delgado e Cazella (2011), esta questão está relacionada à fragilidade da política territorial e sua orientação de recursos para políticas sociais, fazendo com que representantes de mercado não tenham interesse em compor a governança territorial. No entanto, este mesmo problema foi identificado

por Cazella et al. (2020) em uma experiência francesa sobre a abordagem da Cesta de Bens e Serviços Territoriais, cujo objetivo não se vincula ao oferecimento de políticas sociais. Segundo o estudo, que analisou a produção de azeite na região de Baronnies, o pilar que obteve o pior desempenho foi a participação de empresas privadas na operacionalização dessa CBST. Ou seja, incorporar empresas privadas em uma lógica cívica de desenvolvimento, isto é, coletiva, é, de fato, um grande desafio.

Deste modo, igualmente a ideia do incentivo de atividades “para-agrícolas” para a dinamização econômica do território implica em favorecer diversificação no seio da agricultura familiar e de comunidades e povos tradicionais. Isto é, o ideal consiste em favorecer agroindústrias nas unidades produtivas familiares ou em suas cooperativas, promovendo a produção sustentável e o comércio justo e solidário, tanto para atividades agrícolas como não-agrícolas. Ou seja, compreendendo o território como lugar de disputa e poder, acredita-se na promoção de debates e iniciativas que não fragilizem as conquistas da agricultura familiar e não ameacem a sua existência. Pois, a perda de espaço desta categoria nas instâncias colegiadas pode ampliar ainda mais as desigualdades, visto que o acesso à educação, emprego, renda, saúde, transporte é menor para este público.

Entretanto, Valencia-Perafán et al. (2020b, p. 36) alertam sobre os riscos de ocultar as disputas e contrassensos do território, propondo “operar afirmativamente com eles, de uma maneira não dicotômica”. Com base na realidade de desigualdade socioeconômica brasileira, contexto político e evidências de conflitos, algumas disputas parecem não ser possíveis de serem tratadas de maneira fraterna e tolerante. A inclusão destas fontes de conflito no Colegiado pode não provocar a dinamização econômica do Território, mas sim, em geração de maiores disputas, pois, como exposto anteriormente, a lógica produtivista e mercantil de desenvolvimento está longe de visar o bem-estar coletivo.

Por este tipo de razão, Bonnal, Cazella e Maluf (2008) realçam a relevância da capacidade de agência dos atores sociais em contextos de dominação e desigualdade de forças. Para os autores, o acesso a políticas públicas está diretamente relacionado à capacidade de atuação na arena social. Da mesma forma, Serpa e Borges (2012) observaram que os maiores avanços nas políticas de desenvolvimento ocorreram em territórios onde o envolvimento, a participação e a organização da sociedade civil estavam mais consolidadas. Este fato também pôde ser observado em nosso estudo, onde a capacidade de mobilização e a organização das estruturas colegiadas impactou o resultado quantitativo.

O Sertão do São Francisco possui a estrutura de governança mais robusta entre os TC analisados, detendo o maior número de organizações por município, além de contar com entidades importantes em sua composição, como a CAR, CODEVASF, DNOCS, INEMA e CP, as quais possuem autonomia financeira. A composição do TC, formada por apenas 10 municípios, também favoreceu a organização e coesão do grupo. Adicionalmente, o Sertão do São Francisco possui uma longa história de mobilização social, o que facilitou a consolidação da instância colegiada e sua articulação em rede (SERPA et al., 2011). Como visto anteriormente, a mobilização das organizações sociais e sindicais do campo, como CONTAG e FETRAF, foram fundamentais para a construção dos territórios e dos programas de enfoque territorial.

A mobilização no Sertão do São Francisco remonta aos anos de 1970 com a construção da barragem de Sobradinho, quando agentes sociais e do terceiro setor se organizaram para reivindicar suas demandas. Em 1994, foi criado também o Fórum Regional de Entidades, que agrupa importantes organizações, como SASOP, ASS, IRPAA, SINTAGRO, CPT e Colônia de Pescadores de Remanso, formando um espaço de articulação da sociedade civil, no qual se originou o debate territorial na região (TERRITÓRIO SERTÃO DO SÃO FRANCISCO, 2008). Essa gama de atores sociais e públicos representou um grande potencial para a realização de articulações institucionais e de parcerias em torno da implementação de políticas públicas (TERRITÓRIO SERTÃO DO SÃO FRANCISCO, 2008). Conforme apontou Furtado (2012), comunidades que experienciam relações de cooperação tendem a alcançar uma coesão social maior. Como resultado, este TC obteve o crescimento mais elevado e uniforme no índice de efetividade da política territorial dentre os três TC analisados, além de ter incorporado a maior quantidade de ações dos PTDS nos PPA-P.

O Colegiado da Chapada Diamantina também conta com uma composição abrangente. No entanto, como o Território é constituído por um número significativamente maior de municípios, em comparação ao Sertão do São Francisco (mais que o dobro de municípios), a representação por cidade é um pouco menor. De toda forma, o TC possui uma grande representação de organizações sociais, empresas públicas (ex: CAR, EMBASA e CP), além de ter incorporado representantes das esferas territorial, estadual e federal. Em relação ao resultado quantitativo, o índice de efetividade deste TC se situou entre os maiores crescimentos, porém com uma distribuição desta evolução menos equilibrada entre os municípios. Conforme apontado por Delgado e Grisa (2013), as grandes distâncias e a carência de recursos e meios para o deslocamento são fatores que afetam o engajamento dos atores sociais e municípios na

estratégia de desenvolvimento. Portanto, a inclusão de representantes de todas as localidades e grupos sociais é um ponto de atenção para a manutenção dos Colegiados.

Já na formação do CODETER do Litoral Sul, foi possível observar importantes limitações. Primeiramente, a participação social, que é inferior àquela do poder público, tanto na composição geral, como no núcleo diretivo. Este último, aliás, se destaca pela pouca quantidade de representantes formalizados em sua última composição. Adicionalmente, há uma grande concentração dos membros de poucos municípios, com sua maioria proveniente de Itabuna, cidade sede do TC. Esta composição se reflete na opinião um tanto cética dos entrevistados, os quais apontaram que o Litoral Sul estava pouco mobilizado, tendo baixa participação nas reuniões territoriais estaduais. Não por acaso, este TC foi o que obteve o pior desempenho no índice de efetividade dentre todo o grupo TC-BA, além de uma distribuição desigual da evolução do índice entre seus municípios. Deste modo, torna-se relevante incluir estas questões nos critérios do Índice de Representatividade dos Colegiados, que está sendo proposto pela SEPLAN (conforme indicado no capítulo 3.2).

No Litoral Sul ocorre, também, a menor representatividade da agricultura familiar. Apesar do TC possuir o maior número de municípios, contém apenas 17.083 estabelecimentos da agricultura familiar, enquanto todos os outros TC do estado possuem mais de 25 mil unidades (IBGE, 2019). Por estar na costa da Bahia, a taxa de urbanização é expressivamente superior em comparação aos demais TC, assim como o número total de sua população. Este contexto, com certeza, dificulta a organização da agricultura familiar, que pode ser refletida pela menor representação de associações, cooperativas, sindicatos e movimentos sociais nos CODETER. Além destas dificuldades, a pulverização das prioridades e demandas no planejamento do PPA-P são evidentes, uma vez que as Escutas Sociais contam com a participação de grupos sociais mais diversos. Ou seja, as disputas nas arenas de negociação são maiores, acarretando menor atendimento das necessidades da agricultura familiar (representadas no PTDS). Assim, a inclusão de pessoas de outros setores, com maior qualificação profissional e influência política no Colegiado, pode gerar maior desmobilização dos agricultores familiares. Destarte, deve-se atentar para esta questão, ampliando, em paralelo, o empoderamento deste grupo social nos espaços de concertação, de modo a fomentar a sua participação nas arenas sociais.

Porém, disputas de poder nas arenas de concertação constituem um desafio de todos os Colegiados. A falta de harmonia entre diferentes grupos e/ou entre atores de espectros ideológicos distintos foi assinalado pelos entrevistados desta pesquisa como fator limitante da governança participativa. Como destaca Brose (2014), esta dificuldade ocorre, pois, a

arquitetura desses espaços envolve “um elevado número de atores, cada um com seus interesses específicos e desejo de manutenção do seu poder” (BROSE, 2014, p. 279). Ou seja, esses grupos constroem suas estratégias a partir de seus domínios e entram em disputa nas arenas por sua hegemonia, podendo criar, tanto coalizões, como distanciamento entre os atores (BALEM; SILVA; FROEHLICH, 2016; GONZALEZ; PEREIRA; DAL SOGLIO, 2015).

Estas disputas são comuns ao processo de resolução de “problemas complexos”²⁵, como é o caso do desenho de estratégias de desenvolvimento, tendo as rivalidades intergrupais como um dos principais desafios a ser superado (RITTEL; WEBBER, 1973). Destarte, esse dilema é inerente ao processo do planejamento territorial participativo (COELHO; FAVARETO, 2008), sendo uma das questões mais desafiadoras a ser enfrentada. Como interpretam Favareto e Lotta (2022), as interações em sociedades complexas nunca ocorrem sem atrito, mesmo que existam instituições e parâmetros para a ação social. Com isso, segundo os autores, as mudanças ocorrem em passos lentos, devido a uma inércia institucional (*path dependence*) que faz com que as regras vigentes permaneçam concentradas nos grupos dominantes.

Por esta razão, Nunes et al. (2022) reforçam a necessidade de minimizar as fragilidades das capacidades institucionais dos Colegiados, por meio da redução das assimetrias de poder, capacitação institucional dos membros colegiados e expansão das redes de engajamento social. A partir da melhoria dessas capacidades, as relações se tornam mais horizontais, possibilitando, também, uma boa comunicação e entendimento entre as partes (DALLABRIDA; BECKER, 2003). Com efeito, ambientes inovadores emergem, contribuindo para a ampliação da coesão social, construção de um pacto territorial e superação dos desafios institucionais (DALLABRIDA, 2020; NUNES et al., 2022).

Com esta ótica, Milano e Cazella (2021, p. 106) reforçam também a significância das associações e cooperativas no processo de desenvolvimento territorial, uma vez que estes dispositivos possuem uma “maior capacidade de construir coalizões políticas para negociar com os demais atores territoriais”. Esta perspectiva foi observada pelos agricultores entrevistados, ao relatarem que as mudanças estruturais em suas comunidades ocorreram após a formação de suas Associações. Ademais, como a participação dos atores civis no CODETER ocorre por meio de integrantes dessas entidades, a sua constituição e fortalecimento são de extrema importância.

²⁵ Tradução adotada para *wicked problem* (RITTEL; WEBBER, 1973).

Do mesmo modo, Abramovay (2007) assinala a pertinência de substituir a coerção pela cooperação na forma de regulação social, ainda mais nesta ótica do desenvolvimento endógeno, onde os objetivos são estabelecidos conjuntamente. Assim, aprimorar as capacidades de diálogo dos atores sociais, melhorando suas habilidades de negociação e gestão de conflitos, de modo a evitar a captura desses espaços por interesses específicos e por setores mais fortes é fundamental (GOMIDE, 2016).

Neste contexto, vale destacar que a CAR conta com o Departamento de Formação para Atuação nos Órgãos Colegiados (DFOC), com vistas a fortalecer os espaços de governança participativa, por meio da qualificação dos membros dos CMDS e CODETER (CAR, 2021). Esta iniciativa foi criada em 2021 e “pretende contribuir para a qualificação da participação social nos rumos das políticas públicas” (CAR, 2021, *site*). No primeiro ciclo do projeto formativo, 27 oficinas presenciais foram oferecidas aos CMDS e 54 aos CODETER. As oficinas foram realizadas ao longo de 2 anos e seguiram a metodologia da Educomunicação, possibilitando a formação para atuação em rede. Portanto, expandir essas formações e aprimorar o capital social é primordial para um bom desempenho da política territorial.

Outra maneira de superar as fragilidades dos espaços colegiados é tornar sua estrutura e forma de intervenção mais flexível e criativa (VALENCIA-PERAFÁN et al., 2020b). Berdegú e Favareto (2019), por exemplo, propõem fomentar arranjos institucionais mais complexos, coordenados por organismos ou agências multissetoriais, mobilizando um grande conjunto de atores para atuação em torno de compromissos e temas estratégicos. Aplicando essa visão para o caso da Bahia, uma alternativa seria ampliar a atuação das câmaras temáticas do CODETER. Novas organizações podem ser adicionadas a cada estrutura, considerando as ideias apresentadas acima, formulando um planejamento estratégico mais abrangente para o tema priorizado no Território. Assim, ao invés de contar com um PDTS vago e pulverizado (FAVARETO et al., 2020), pode-se construir planos mais detalhados e robustos para cada temática, envolvendo diversos atores e localidades.

Com essa nova estrutura, seria possível, também, evoluir para uma abordagem que potencialize as diversidades, por meio de soluções específicas para os diferentes públicos, como populações indígenas, quilombolas, ribeirinhos, posseiros e assentados da reforma agrária, considerando suas realidades e contextos locais (MEDINA; GOSCH; DELGROSSI, 2021). Com este tipo de orientação, atores que possuem menor representatividade e influência política e financeira poderiam ganhar maior protagonismo.

Contudo, para o funcionamento efetivo desta estratégia seria necessário inovar nas formas de financiamento das ações (VALENCIA-PERAFÁN et al., 2020a). Para o atendimento da diversidade destes planos, o Território não poderia permanecer restrito ao cardápio de linhas de financiamento e/ou programas oferecidos (VALENCIA-PERAFÁN et al., 2020a). Aliás, essa limitação constitui um dos motivos que torna o PDTs genérico, pois, como não há recursos disponíveis para a sua execução, os atores não se sentem motivados para se debruçarem no seu detalhamento, ao saberem que muitos investimentos não serão realizados, prejudicando a gestão social dos territórios (DELGADO; GRISA, 2013).

Então, o exemplo da abordagem LEADER parece ser bastante interessante. Neste caso, um percentual específico do Fundo Agrícola (até 5%) é destinado para a implementação dos projetos desenhados pelos LAGs. Com as devidas adaptações, o equivalente para o caso brasileiro, seria destinar um percentual do Plano Safra (ou, especificamente para a região Nordeste, do Fundo Constitucional do Nordeste - FNE) aos CODETER e, por conseguinte, às câmaras temáticas, para execução dos PTDS e/ou dos planos detalhados por essas instâncias. Esta inovação favoreceria também à inclusão do setor privado no planejamento territorial, uma vez que as ações não estariam restritas a investimentos em políticas e programas públicos. Adicionalmente, garantiria à agricultura familiar acesso a recursos para investir em ações de adaptações às mudanças climáticas, visto que este grupo recebe apenas 0,3% dos fundos destinados a esta causa (FRM, 2023).

A introdução desta novidade possibilitaria tornar o planejamento territorial mais horizontal e eficiente, uma vez que as ações seriam desenhadas pelos próprios atores do território, provocando mudanças mais estruturantes e adequadas às distintas tipologias de território, além de reduzir as desigualdades desses espaços (VALENCIA et al., 2019). Com essa participação ativa dos atores territoriais no processo de elaboração, aplicação e monitoramento das ações, ocorreria, em tese, a redução das fragilidades da gestão institucional dos territórios (DALLABRIDA; BECKER, 2003).

De fato, no caso da Bahia, a maior parte das políticas públicas é implementada seguindo o modelo padronizado. O estado vem avançando com algumas frentes, como os próprios CP e os projetos da CAR (Bahia Produtiva e Pró-semiárido), onde as ações são desenhadas pelos atores locais. No entanto, grande parte das políticas e programas públicos estabelecidos no PPA-P são desenhados de cima para baixo. Estas ações públicas vêm prontas do poder executivo, sendo apenas priorizadas pelos Territórios onde melhor se encaixam, adaptando suas metas e ações à realidade local.

Portanto, essa possibilidade de atribuir mais autonomia aos atores dos Territórios no processo de design e execução das ações superaria aquele modelo *one size fits all*, o qual, segundo Favareto e Lotta (2022), transformou o enfoque territorial no Brasil em míopes ou cegos:

Míopes, quando admitem que há atores no território que podem ser importantes para definir prioridades, porém não dispõem de mecanismos para fortalecê-los a fim de incorporá-los ativamente no desenho e na implementação. Cegas quando pressupõem que o território é apenas o espaço onde um investimento é feito (FAVARETO; LOTTA, 2022, p. 21 e 22).

Com efeito, a política territorial baiana se tornaria um dispositivo institucional forte, com a qual o Estado passaria a desempenhar papel de regulamentador, coordenador e supervisor das ações, enquanto as redes da sociedade civil, por meio das estruturas de governança, assumiriam o protagonismo na elaboração e implementação das políticas e ações (DIAS; SEIXAS, 2020).

Entretanto, para a implantação deste tipo de dispositivo, seria preciso solucionar o entrave da autonomia financeira do CODETER. Hoje, os TI recebem recursos pelos Consórcios Públicos, mas estes fundos são utilizados apenas pelas prefeituras, sem o envolvimento dos atores sociais locais. Desta forma, os investimentos não são realizados para a implementação dos PTDS. Ou os CP estabelecem um percentual destes recursos para a execução dos planos territoriais, permitindo, também, uma atuação mais ativa dos membros sociais do Colegiado no CP, ou os CODETER terão que alterar a sua estrutura jurídica para captar recursos.

Transformar o CODETER em OSCIP (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público), por exemplo, permitiria a arrecadação de recursos, por meio de parcerias com poder público e empresas privadas. As OSCIPs são caracterizadas pela sua atuação no terceiro setor, que detêm certificado emitido pelo poder público federal mediante comprovação de alguns requisitos, como a finalidade de promover o desenvolvimento sustentável, a defesa e conservação do patrimônio histórico, ambiental e artístico, além de ação em favor da garantia da cidadania, direitos humanos, democracia e de outros valores universais (SEBRAE, 2021). Tais questões são amplamente contempladas pelos Colegiados. Este ordenamento facilitaria a construção de convênios com todos os órgãos e esferas públicas (federal, estadual e municipal), permitindo, também, doações de empresas privadas por meio do desconto do imposto de renda (SEBRAE, 2021).

Porém, maior autonomia aos CODETER na etapa de elaboração e implementação de ações ou programas públicos requer ampliação da capacitação dos membros colegiados, tanto

para o processo de desenho das ações, como para o aprimoramento das formas de monitoramento e de transparência dos dados (VALENCIA-PERAFÁN et al., 2020b), questões que serão aprofundadas na próxima seção.

4.4 DIMENSÃO INTELECTUAL: AUTONOMIA PARA EMANCIPAÇÃO

A dimensão intelectual foi a que apresentou o menor impacto no índice de efetividade da política territorial na comparação entre os TC da Bahia e do Brasil. Mas, convém relembrar que as informações utilizadas para avaliar esse efeito são referentes ao Censo Agropecuário, que considera apenas o nível de escolarização dos dirigentes do estabelecimento familiares. Portanto, a partir deste resultado, pode-se inferir que o planejamento territorial não surtiu efeitos significativos no nível médio de escolarização da pessoa que gerencia o estabelecimento agropecuário.

Mesmo nas duas variáveis em que ocorreu uma diferença estatística significativa entre os grupos TC-BR e TC-BA (alfabetização e ensino superior), o valor médio percentual de crescimento foi bastante limitado: o TC-BA obteve performance melhor na alfabetização (com aumento de cerca de 0,5%), enquanto o TC-BR no ensino superior (evolução de 1,3%). Essa reforma na educação é um desafio para toda agricultura familiar do Brasil, uma vez que 18% dos responsáveis pelo estabelecimento nunca frequentaram a escola (MEDINA, GOSCH E DELGROSSI, 2021). O caso do Nordeste é ainda mais problemático, na medida em que esta porcentagem chega a 26%. Ademais, o desempenho nesta esfera implica uma atuação conjunta entre os entes municipais, estaduais e federais.

A variável que obteve a maior evolução foi o percentual de dirigentes do estabelecimento familiar com ensino fundamental, com crescimento médio de cerca de 15% para ambos os grupos analisados (TC-BA e TC-BR). Este resultado vai ao encontro da pesquisa de campo, a qual identificou, no perfil dos agricultores entrevistados, a maior parcela com ensino fundamental. Vale insistir que a maioria destes agricultores têm mais de 55 anos, relatando ter realizado o curso de alfabetização nas últimas duas décadas, ou seja, quando já eram adultos.

O governo da Bahia criou, em 2007, o programa Todos pela Alfabetização (TOPA) e desde então já beneficiou mais de 1 milhão de pessoas, principalmente adultos da zona rural (BAHIA, 2013). O TOPA é realizado em parceria com o programa nacional Brasil Alfabetizado, o qual foi criado em 2003, destinado à Educação de Jovens e Adultos (EJA) (DA SILVA, 2016). Analisando o PPA-P 2008-2011, observou-se que o TOPA foi priorizado apenas

no Litoral Sul. Já para o período 2012-2015, o programa foi indicado nos três TC, estabelecendo, também, metas significativas de alcance de pessoas em cada território.

Contudo, por mais que o estado tenha se empenhado nesta questão, não se pode atribuir este crescimento ao efeito da gestão territorial da Bahia, uma vez que não há diferença estatística entre os grupos analisados. Adicionalmente, conforme mencionado acima, o Brasil também conta com programas de alfabetização, indicando que o ensino fundamental dos administradores dos estabelecimentos agropecuários familiares baianos teria evoluído da mesma forma sem a gestão territorial baiana.

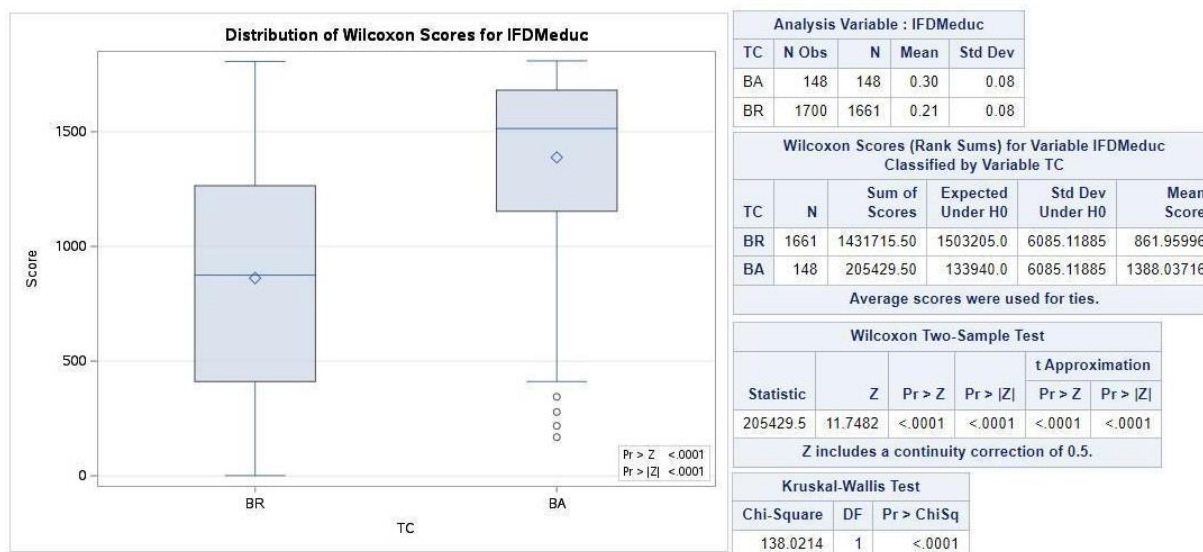
Apesar disso, segundo Dias (2016), a Secretaria de Educação do estado tem realizado iniciativas importantes, como a instalação dos Centros Territoriais de Educação Profissional (CETEP) em todos os TI. Os CETEP oferecem cursos do Programa Nacional de Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) e formação complementar do ensino médio (PROEJA) para jovens e adultos de 16 a 29 anos. Fagundes (2015) também evidenciou, por meio da análise dos relatórios anuais da Secretaria de Planejamento, que grande parte das prioridades elencadas pela população baiana no PPA-P 2008-2011 para a educação foi realizada, como investimentos voltados para o transporte escolar, inclusive para a zona rural, construção e reformas de unidades escolares, aquisição de equipamentos e cursos de capacitação e formação para professores.

Deste modo, evidencia-se que grande parte dessas ações não envolveu diretamente o público de dirigentes dos estabelecimentos agropecuários familiares. Nossa pesquisa também evidenciou este fato. Foi possível verificar que a educação, além de ser prioridade nos TC analisados, tem suas ações orçamentárias voltadas para o público infanto-juvenil e jovens adultos. Essa avaliação também foi compartilhada pela maior parte dos agricultores entrevistados, que relataram ter percebido melhorias na educação de seus filhos ou netos, que frequentam (ou frequentaram recentemente) as escolas públicas municipais (ensino fundamental).

Com a finalidade de tentar superar a barreira da limitação dos dados, mobilizou-se o IFDM-Educação para estimar o efeito da gestão territorial para a educação infantil nos TC. Este índice equivale ao IDHM Educação e é formado com base nas informações disponibilizadas pelo Ministério da Educação, como: atendimento à educação infantil; abandono no ensino fundamental; distorção idade-série no ensino fundamental; docentes com ensino superior no ensino fundamental; média de horas aula diárias no ensino fundamental; e resultado do IDEB no ensino fundamental (FIRJAN, 2018).

O método utilizado foi o mesmo que nas análises quantitativas anteriores. Comparou-se a evolução entre dois períodos, neste caso 2006 e 2015, e entre os grupos TC-BA e TC-BR. O resultado é ilustrado na Figura 21, o qual é significativo do ponto de vista estatístico (p -valor $< 0,01$), evidenciando que o índice teve melhor desempenho no TC-BA, com uma evolução de 0,30, contra 0,21 nos TC-BR.

Figura 21 - Testes Wilcoxon Two-Sample e Kruskal-Wallis para comparação da evolução do IFDM educação entre TC-BR e TC-BA



Fonte: Resultado da pesquisa (SAS output).

Assim, pode-se inferir que os esforços da gestão territorial aplicados na educação, sobretudo no que se refere a ampliação e melhorias das escolas e no ensino superior, têm impactado diretamente o ensino fundamental da Bahia – mas aqui considerando o ensino fundamental tradicional, não dos programas de EJA.

Esse resultado corrobora com a investigação de Jesus (2016), que também evidenciou uma trajetória ascendente em indicadores importantes da educação, a nível municipal, nos TC baianos, como redução da taxa de analfabetismo, ampliação dos anos de estudo e crescimento do percentual de adultos que finalizaram o ensino médio e ensino superior. Para o autor, essas melhorias têm ocorrido devido às ações governamentais, destacando-se os esforços para reformar e expandir as escolas, bem como para aprimorar as condições de transporte escolar rural, provenientes do Programa Nacional de Transporte Escolar (PNATE), Programa Caminho da Escola e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

No entanto, analisando outros aspectos da educação, para além dos dados quantitativos, foi identificado que alguns desafios ainda persistem. A educação contextualizada, isto é, a concepção de uma escola do campo voltada para o meio rural, é um exemplo. Este tipo de educação foi solicitado em todos os PTDS, além de ser mencionado pelos agricultores entrevistados como uma demanda das comunidades. Vieira e Côco (2019) evidenciaram essa dificuldade do acesso à educação contextualizada, ao estudarem as áreas de assentamentos de reforma agrária. Para as autoras, esta pauta permanece em aberto, representando um impedimento para o empoderamento desse grupo social.

Neste âmbito, destaca-se o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA), direcionado a jovens, adultos, professores e educadores do campo. O PRONERA oferece cursos em diferentes estágios educacionais, abrangendo desde a alfabetização a programas de pós-graduação. Seu objetivo é promover ações educativas voltadas para a realidade do meio rural por meio de metodologias ajustadas à realidade sociocultural do campo e gestão participativa e compartilhada (DINIZ; LERRER, 2018). Para Diniz e Lerrer (2018), essa proposta representa um projeto educacional democrático e contra hegemônico, principalmente por acatar os interesses da população do campo. Neste sentido, Leite et al. (2020), ao analisarem a experiência do PRONERA no Paraná, destacaram que a prática contribuiu para o fortalecimento do campo enquanto território de produção e reprodução social, a partir da formação política, científica, teórica e pedagógica dos educadores. No entanto, nos TC da Bahia, apenas o PPA-P 2008-2011 do Litoral Sul apontou ações para o desenvolvimento deste programa e, mesmo assim, com uma meta insignificante de atingir 400 alunos em todo o território.

Paulo Freire (1997) já lembrava que educar é encharcar de sentido cada ato do cotidiano. Para tanto, o ensinamento deveria ocorrer através da reflexão sobre a realidade do educando, colocando-o como protagonista do seu processo de aprendizagem. De fato, toda criança, jovem ou adulto, tem suas raízes e conhecimentos aprendidos durante sua experiência de vida. É por meio desta abordagem, portanto, que o educando consegue se engajar no processo de reconstrução do mundo, formando um cidadão participativo capaz de atuar nas decisões da sociedade.

Nesta perspectiva, vale destacar o projeto da Educação do Campo desenvolvido pelo MST. No decorrer de sua trajetória, o movimento tem pautado a relevância da educação e do processo formativo, mobilizando esforços e iniciativas em torno da educação emancipatória e libertadora (VIEIRA; CÔCO, 2021). Esta proposta pedagógica visa a transformação dos

camponeses pela educação, pregando uma formação adaptada à realidade do campo e ao cotidiano da vida camponesa, diferente daquela praticada na cidade (SERRA; SOBRINHO, 2013).

Ademais, o projeto baseia-se na ideia de fomentar o protagonismo dos trabalhadores e trabalhadoras rurais de forma coletiva e emancipatória (MST, 2024), ao acredita que o processo de formação humana não se encerra na escola (TITTON, 2006). Conforme destacam Serra e Sobrinho (2013, p. 148), o MST “deixa claro que na sua visão a educação não se resume às atividades rotineiramente desenvolvidas na escola, pois considera que todo o processo de vivência, dentro do movimento, é educativo”.

Adotando esse pensamento, pode-se refletir sobre outras formas de educação para avaliar a dimensão intelectual do desenvolvimento. Nunes et al. (2022), por exemplo, alertam para o processo de capacitação dos membros do Colegiado para a gestão do território. Os autores estimam que os treinamentos oferecidos aos CODETER, como aqueles para a elaboração de planos e participação em órgãos colegiados, não foram capazes de impactar o desenvolvimento do TC. Ao contrário, a formação foi ineficiente, resultando na não implementação dos projetos elaborados. Segundo os autores, a falta de capacitação técnica dos representantes da sociedade civil está entre os três maiores problemas que prejudicam o desempenho da governança territorial, representada, principalmente, pelo baixo recebimento de treinamentos em controle social, monitoramento e avaliação, gestão de conflitos e planejamento estratégico.

Da mesma forma, estudos sobre a abordagem LEADER, na Europa, apontaram que a experiência dos atores envolvidos, a qualidade do capital humano-intelectual e a realização de treinamentos são fundamentais para a consecução do potencial do programa (OLAR; JITEA, 2021; OPRIA, ROSU; IATU, 2021). Ademais, Pires e Gomide (2012) destacam a importância da capacitação técnica como fator determinante para o alcance de um alto grau de inovação.

Portanto, os aprendizados do caso baiano indicam que a política territorial favoreceu, sobretudo, a educação básica do estado. No entanto, questões relevantes como a alfabetização dos agricultores familiares mais velhos, a educação contextualizada para o campo e a formação emancipatória dos atores sociais dos territórios representam, ainda, assuntos não tratados pela política de desenvolvimento territorial.

4.5 DIMENSÃO CULTURAL: ESTEIO DA COESÃO SOCIAL

A dimensão cultural se refere a todos os tipos de expressões, sentidos, valores e código sociais (DIAS; COSTA, 2018). Sua manifestação ocorre em todas as atividades humanas, revelando a realidade e a histórica do local, sendo, portanto, elemento chave para a criação da identidade (BARBOSA DA SILVA, 2010; CARNIELLO; DOS SANTOS; MÁXIMO PIMENTA, 2022). É a partir dos laços culturais que se estabelece a coesão social, o sentimento de pertencimento a um local e a uma comunidade, possibilitando a construção de relações de confiança e de cooperação e, assim, a constituição de projetos comuns (COSTA, 2013; DIAS; COSTA, 2018). Portanto, é por meio da cultura que se constrói e partilha o significado do processo de desenvolvimento (FURTADO, 2012).

A centralização do processo de desenvolvimento na dimensão cultural é, também, uma forma de reduzir as assimetrias e injustiças, causadas pelos modelos hegemônicos, uma vez que a construção de sociedades mais solidárias e sustentáveis perpassa pela valorização das diversidades culturais e dos modos de vida, os quais costumam ser suprimidos pela homogeneização e padronização do capitalismo (ACOSTA, 2016; SILVA, 2012). Essa afirmação da cultura como elemento fundamental do processo de desenvolvimento está, portanto, ancorada na corrente da descentralização e da descolonização, como forma de combater o apagamento e a exclusão que as expressões das Epistemologias do Sul sofreram ao longo de sua história de colonização (SOUSA SANTOS, 2009).

Destarte, para Dias e Costa (2018), estratégias de desenvolvimento que promovem a afirmação e reconstrução da identidade cultural precisam ser valorizadas, como a do estado da Bahia, que propõe um modelo a partir da cultura regional, forçando o estado a desenhar políticas públicas específicas para cada localidade e contexto, além de dar maior visibilidade às questões culturais. Costa (2013) também destaca a experiência baiana, reconhecendo-a como um paradigma cultural de desenvolvimento, ao formar seus TI com base na cultura dos lugares. Conforme assinala Carniello, Dos Santos e Máximo Pimenta (2022), trata-se de reconhecer que padrões ou modelos únicos de desenvolvimento não são viáveis, pois:

As dinâmicas da cultura pressupõem complexidades que ultrapassam os determinismos da binaridade entre o forte e o fraco, o local e global, o erudito e popular, o bom e ruim, o desenvolvido e atrasado, o urbano e rural. Em suas inúmeras interfaces veem-se rupturas com as binaridades inscritas pela corrente do desenvolvimento econômico (CARNIELLO; DOS SANTOS; MÁXIMO PIMENTA, 2022, p. 138).

Tal perspectiva é ainda mais pertinente em um estado que representa a “pátria da diversidade cultural” (LOPÉZ, 2016). A Bahia é o único estado do país que possui comunidades de fundo e fecho de pasto. Hoje são mais de mil dessas comunidades tradicionais que vivem no norte e oeste do estado, principalmente no bioma da Caatinga, fazendo uso comunitário da terra para criação de animais, constituindo uma tradição de mais de trezentos anos (RODRIGO, 2022). No Sertão do São Francisco, por exemplo, considerando apenas as unidades cadastradas, existem 226 associações de fundo e fecho de pasto, a maior quantidade localizada no município de Uauá, mas também com presença em Canudos, Curaçá, Casa Nova e Campo Alegre (TERRITÓRIO SERTÃO DO SÃO FRANCISCO, 2008). Ademais, o estado concentra a maior população quilombola (40.009 famílias), cigana (1.538 famílias) e de povos de terreiros (1.883 famílias), além de ter grande representatividade de assentados da reforma agrária (48.664), pescadores artesanais (30.902 famílias), ribeirinhos (9.670 famílias) e indígenas (8.909 domicílios) (IBGE, 2019; INCRA, 2017; MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2019).

Neste sentido, Escobar (2015) reforça que para estabelecer estratégias de desenvolvimento viáveis e legítimas é preciso que as resistências locais sejam valorizadas e suas tradições e modos de vida preservados. Logo, as políticas públicas precisam considerar e respeitar a multiculturalidade e potencialidades do território (CARNIELLO; DOS SANTOS; MÁXIMO PIMENTA, 2022). Pois, conforme destaca Wanderley (2019, p. 22), no âmbito da agricultura, “o mercado dos produtos agrícolas não se limita aos meros atos de compra e venda de uma mercadoria, como qualquer outra”, mas está impregnado de saberes e fazeres, refletindo as particularidades dos produtos, diretamente associados às dimensões culturais.

Serpa et al. (2011) complementam sobre o aperfeiçoamento institucional da cultura no estado da Bahia. Os autores relatam que a Secretaria da Cultura da Bahia (SECULT) iniciou o seu processo de mobilização do planejamento baseado nos TI desde a criação da política territorial, contratando 27 agentes territoriais para atuação em cada Território, visando fortalecer a institucionalização da cultura no estado.

Outro exemplo recente é o Programa Aldir Blanc Bahia, direcionado para todos os 27 Territórios de Identidade. Segundo a SECULT Bahia, o programa foi criado para a efetivação das ações emergenciais de apoio ao setor cultural durante a pandemia da COVID-19, o qual aprovou mais de R\$ 92 milhões para atender cerca de 1870 projetos por meio de editais (BAHIA, 2021a). Durante a visita de campo desta pesquisa, foi destacado o acesso a essa política por algumas comunidades quilombolas, as quais relataram a importância do acesso a esses recursos públicos destinados às ações culturais. Na Chapada Diamantina, por exemplo,

foi beneficiado o Projeto de Desenvolvimento do Território Quilombo de Corcovado, sendo promovidas ações de geração de renda, requalificação da produção culinária, fortalecimento do artesanato de traçado de cipó e palha e promoção da inclusão digital (BAHIA, 2021b). Neste sentido, vale relembrar que os projetos do Bahia Produtiva também oferecem editais específicos para comunidades quilombolas e indígenas. Essas iniciativas potencializam o patrimônio cultural do território, que, segundo Carniello, Dos Santos e Máximo Pimenta (2022), pode ser compreendido pela valorização e promoção dos valores e códigos de conduta, das manifestações culturais, dos saberes e fazeres locais, dos equipamentos e políticas culturais, da estrutura de mídia e da economia criativa.

A criação dos espaços colegiados e a utilização das unidades territoriais também corroboram para o processo de coesão social, favorecendo a construção de identidades por meio das interações, relações e contato entre os grupos, que se reúnem para discutir o futuro do território (NUNES et al., 2022; SERPA et al., 2011). Este tipo de processo foi evidenciado pelos entrevistados desta pesquisa, ao mencionarem que a utilização institucional dessas instancias no processo de planejamento e aplicação de políticas públicas fortaleceu a união e o sentimento de pertencimento ao Território. Este argumento encontra ressonância em Favareto et al. (2020), que apontam a territorialização das políticas como um incentivo à criação de um sentimento de união regional.

Vale insistir que o processo de formação dos territórios baianos ocorreu de forma distinta daquela do Brasil. Conforme assinalado por Dias (2017), a partir do direcionamento da SDT/MDA, iniciou-se um processo participativo baseado no agrupamento identitário municipal para composição dos Territórios Rurais, que fosse reconhecido por sua população como espaço de pertencimento. Esta formação, segundo o autor, favoreceu a criação de uma identidade, mobilizando os sujeitos do território para a constituição de um pacto territorial. Enquanto na maior parte dos TR brasileiros, o processo foi concebido de cima para baixo, o que acarretou frágil reconhecimento social e, conseqüentemente, prejudicou o seu funcionamento.

Com tais sustentações, pode-se notar que os territórios da Bahia se constituíram como pilar da ação estadual e independente dos programas e políticas públicas nacionais. Tratou-se de construção muito distinta do que ocorreu no restante do Brasil, onde os territórios foram criados exclusivamente para atender o PRONAT e PTC, permanecendo dependentes dos recursos do governo federal. Destarte, o sucateamento das políticas territoriais nacionais provocou o abandono dos TR/TC e de suas instâncias colegiadas (ANTUNES JUNIOR; BORSATTO; SOUZA-ESQUERDO, 2022).

Contudo, conforme demonstram Dias e Costa (2018), apesar de a regionalização territorial ter contribuído para a ampliação na forma de pensar e implementar políticas públicas, abarcando, de certa maneira, as especificidades regionais, acolher a enorme diversidade identitária da Bahia ainda é uma tarefa complexa.

Realmente, dentro de alguns programas de governo desenhados nos PPA-P, notou-se o delineamento de ações e metas específicas para cada TI e foi possível observar a valorização das comunidades e povos tradicionais, com o estabelecimento de programas de governo voltados especificamente para o fomento desses grupos sociais, ratificando a multifuncionalidade destes grupos, contribuindo tanto para o aspecto produtivo, como cultural. Por outro lado, a especificação territorial não ocorreu para todos os programas de governo e algumas demandas importantes dos PTDS não foram atendidas pelo estado, como o turismo de base comunitária e questões relacionadas aos empreendimentos culturais.

Ademais, ações fundamentais não foram incorporadas nas estratégias de desenvolvimento para proteger os direitos dos povos tradicionais e para asseverar seus saberes e fazeres. A principal destas medidas se refere à delimitação e titulação de seus territórios. Na questão quilombola, por exemplo, apesar de o número de comunidades certificadas ser bastante expressivo na Bahia, a maioria não possui titulação da terra, ameaçando a continuidade de sua reprodução social, principalmente por conflitos fundiários e por acesso a recursos naturais (SANTOS; SILVA; GERMANI, 2011). Segundo a CONAQ (Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas) (2023), 69% dos assassinatos ocorridos nas comunidades quilombolas foram registrados em quilombos que não possuíam a titulação da terra. Portanto, “a garantia do território é essencial para a amenização da violência resultante de conflitos fundiários” (CONAQ, 2023, p. 4).

Estas disputas, aliás, estão cada vez mais recorrentes, devido, especialmente, à chegada de empresas e indústrias nas áreas interioranas, que se infiltram nos territórios com um projeto de desenvolvimento totalmente diferente do interesse comunitário dos atores locais (AMORIM, 2023). Escobar (2015) denomina este processo de desterritorialização de “prática de *emplacement*”, o qual invade, cerca ou confina as comunidades agrícolas e tradicionais. Nas palavras de Porto-Gonçalves (2021), é um processo de “des-envolvimento”, o qual rompe o envolvimento social intrínseco da regional.

Consequentemente, na Bahia, em 2022, 211 conflitos foram registrados pela Comissão Pastoral da Terra, um aumento de 16,42% em relação ao ano anterior, índice superior à média nacional de 10,39%, ocupando, assim, o terceiro lugar no ranking (atrás apenas do Maranhão

com 225 conflitos e Pará com 236) (AMORIM, 2023). Os conflitos por terra representam a grande maioria dos casos (cerca de 75%), envolvendo ações de ocupações e retomadas de territórios, ações de resistência e enfrentamento pela posse, uso e propriedade da terra, além de acesso a recursos naturais (AMORIM, 2023). As comunidades de fundo e fecho de pasto são as mais atingidas, representando 43% de todos os conflitos registrados, seguida pelos povos indígenas (16%), quilombolas (15%) e sem-terra (15%) (AMORIM, 2023). Os principais agressores são empresas do agronegócio e de energia eólica, causando 40% dos conflitos, seguida por outros fazendeiros (26%) e mineradoras (6%) (AMORIM, 2023).

A diferença dos níveis de coesão social entre os TI também é um obstáculo da política territorial da Bahia. Ortega, Cerqueira e Silva (2016a) apontam a grande extensão espacial dos Territórios e o número elevado de municípios como fatores limitadores da coesão social. Segundo os autores, essa dificuldade impacta diretamente na capilaridade das ações desenhadas para o território. Tomando o caso do Sisal na Bahia, Silva (2012) destacou que os efeitos da política pública territorial não são simétricos entre os municípios que compõem o TI. Para o autor, seria pertinente a construção de um pacto territorial local, capaz de ampliar o alcance dos projetos para municípios mais distantes, de modo a impedir que as ações sejam apropriadas pelos agentes econômicos, políticos e sociais da proximidade da sede do TI.

Em vista disso, Balem, Silva e Froehlich (2016, p. 215) advertem que, além do tamanho do território, “há casos em que as raízes que formam o capital social não existem ou são demasiadamente frágeis”. Nestas circunstâncias, o resultado é a centralização das ações em localidades e grupos específicos, dificultando a construção de projetos verdadeiramente territoriais.

Estas dificuldades também foram observadas neste estudo. Conforme apontado na etapa anterior, o excesso de municípios e a maior diversidade de atores no TC do Litoral Sul ocasionou na construção de uma coesão social fragilizada no território. Ademais, o processo histórico de construção do TC foi marcado pelo coronelismo e privilégios de alguns grupos em detrimento de outros, prejudicando também os acordos e conexões entre os atores do território.

Portanto, pode-se assumir que em locais onde o capital social e os laços culturais se formaram sob bases mais robustas, o desenvolvimento tendeu ser maior e mais equilibrado. Já a ausência de um pacto territorial e a exclusão de alguns grupos sociais e localidades, atravancaram o desempenho da política territorial. Para estas situações, deve-se pensar em formas de potencializar a coesão social do território, incorporando as representações sociais e espaciais dos segmentos menos envolvidos e/ou mais fragilizados.

Assim, apesar da necessidade de maior aprofundamento nos estudos para captar de forma mais abrangente o efeito da política territorial para esta dimensão, a experiência baiana nos mostra que a cultura é fator determinante para o desenvolvimento territorial. Além de fortalecer a coesão social e dar visibilidade às diferentes expressões culturais, a cultura promove a inclusão socioprodutiva e a melhor integração e articulação entre os entes colegiados.

4.6 DIMENSÃO NATURAL: RUMO À PRODUÇÃO SUSTENTÁVEL

A dimensão natural do desenvolvimento territorial está diretamente relacionada às formas de manejo e produção agrícola. Conforme mencionado anteriormente (capítulo 2.6), a agricultura familiar, considerando toda sua diversidade (quilombolas, indígenas, assentados da reforma agrária, extrativistas, pescadores, ribeirinhos, etc.), é a mais suscetível para a realização de uma produção sustentável (FAO; FIDA, 2019). Isto porque, o estabelecimento produtivo para o agricultor familiar constitui um elemento de seu patrimônio, ou seja, seu lugar de trabalho e moradia (WANDERLEY, 2019). Assim, por meio de seu modo de vida, consegue garantir a manutenção da agrobiodiversidade (TOLEDO; BARRERA-BASSOLS, 2015). Neste sentido, Silva e Firme (2024) complementam que a região Nordeste, em conjunto com a Sul, são as mais promissoras para a realização de produção sustentável, na medida em que a concentração da agricultura familiar é maior.

De fato, examinando alguns dados do Censo Agropecuário de 2017, verifica-se que as unidades familiares são, em sua grande maioria (representando cerca de 77% dos estabelecimentos agropecuários), as que utilizam práticas de manejo mais ecológica, como a não utilização de agrotóxico, a realização de produção orgânica e o manuseio de adubação orgânica (IBGE, 2019).

Entretanto, em relação à produção orgânica, é preciso mencionar que houve uma pequena queda no número de estabelecimentos familiares que afirmaram realizar esse tipo de produção (-0,45%) (IBGE, 2009; 2019). Em nossa pesquisa, esse decréscimo também foi evidenciado, ocorrendo uma diminuição mais acentuada nos TC da Bahia. Porém, é necessário pontuar que essa redução pode ter ocorrido devido à forma distinta de contabilizar os dados do Censo Agropecuário entre os anos de 2006 e 2017 (LIMA et al., 2020)²⁶. Ademais, Sanchez et al. (2021) notam que, nos anos mais recentes, o número de produtores cadastrados como orgânicos tem aumentado no estado da Bahia.

²⁶ No Censo Agropecuário de 2006, foram considerados os estabelecimentos com produção orgânica com e sem certificação, já para 2017, acredita-se que se contabilizou apenas as unidades com certificado (LIMA et. al, 2020).

De toda forma, a implantação de produção orgânica representa ainda um grande desafio no Brasil. Conforme indicam Lima et al. (2020), apenas 17 mil agricultores e 22 mil unidades produtoras (menos de 0,5%), entre familiares e não familiares, haviam sido registrados até 2018 como orgânicos pelo Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA). Por exigir certificação e auditoria, elementos muitas vezes inacessíveis para os agricultores familiares, estes acabam optando pela adoção da agroecologia. O estudo de Marques (2022) assinala esse cenário, demonstrando que 76% do total do número de estabelecimentos em transição agroecológica são familiares. Este dado alinha-se com o resultado de nossa pesquisa de campo, onde cerca de 80% dos agricultores entrevistados declararam realizar um cultivo de base agroecológica.

A concepção da agroecologia como disciplina científica teve impulso no México, com Efraín Hernandez Xolocotzi, sendo aprofundada por Stephen Gliessman, Víctor Toledo e Miguel Altieri, a partir dos anos de 1970 (GUZMÁN CASADO et al., 2000). No Brasil, os trabalhos de José Lutzenberger e Ana Primavesi, da década de 1980, contribuíram para o avanço deste debate, cujos frutos permitem o reconhecimento do país como um dos que mais conseguiu expandir o conhecimento sobre a agroecologia (ALTIERI; TOLEDO, 2011).

Desta forma, pode-se dizer que a agroecologia, enquanto ciência, teve sua emergência datada na segunda metade do século XX. Porém, como prática e movimento de trocas de saberes, a agroecologia sempre existiu (CUNHA, 2017), como realça Antônio Bispo dos Santos (2023), líder quilombola, ao mencionar que a produção agroecológica já ocorria no Brasil desde a formação dos quilombos.

Em princípio, a agroecologia como ciência emergiu como uma alternativa ao modelo capitalista de modernização e industrialização da agricultura, imposto sob os preceitos da Revolução Verde, que, em razão de seus malefícios, passou a ser fortemente questionado (COSTA NETO; CANAVESI, 2003; KARRIEM, 2009). Marchetti et al. (2020), por exemplo, utilizando os dados da FAO (2010), apontam que os pacotes tecnológicos da Revolução Verde, destinados predominantemente para os latifúndios monocultores exportadores, foram os principais responsáveis pela redução da diversidade agrícola mundial, cuja perda total estimada é de 75%. Oliveira (2016) complementa que o aumento das áreas agrícolas destinadas à produção monocultora provocou, também, a queda na produção de alimentos.

Para reverter essa situação, fomentou-se, então, a agroecologia, cuja base está centrada no conhecimento campesino e na preservação da biodiversidade ecológica e sociocultural (GUZMÁN, 2006). Esse modelo aprecia a coexistência e a coevolução da sociedade e

ecossistema, restabelecendo de forma conectada e equilibrada a relação do homem com a natureza (CAPORAL, 2009; GUZMÁN; 2006). Seus fundamentos se encontram na interação dos sistemas socioculturais locais com recursos naturais ali disponíveis (MOREIRA; CARMO, 2004). Ou seja, trata-se de potencializar as estratégias provenientes dos conhecimentos e tecnologias locais, favorecendo o desenvolvimento endógeno como forma de transformação do meio rural (GUZMÁN CASADO; MOLINA; SEVILLA GUZMÁN, 2000). Nas palavras de Altieri (2004):

“a ideia é otimizar o uso de recursos disponíveis no próprio local combinando os diferentes componentes do sistema agrícola, isto é, plantas, animais, solo, água, clima e população, de modo que estes complementem uns aos outros e que tenham o maior sinergismo possível” (ALTIERI, 2004, p. 110).

Dessa forma, as atividades agrícolas ocorrem a partir da união entre a saúde ecológica, compreendida pela conservação e ampliação da biodiversidade dos agroecossistemas, e saúde cultural, relacionada à preservação da diversidade cultural das populações tradicionais rurais e ao etnoconhecimento (CARMO, 2008), fomentando a multidimensionalidade e as inter-relações entre os elementos ambientais, sociais, políticos, culturais e econômicos (AZEVEDO; NETTO, 2015; CUNHA, 2017).

Logo, para Lima (2017), a agroecologia concebe novos paradigmas de cultivo de alimentos, mudando as relações de produção e consumo (DUARTE, 2009), através da harmonização do tripé agricultura, sociedade e sustentabilidade do espaço rural (SANTOS et al., 2014). Representa, assim, o caminho viável para ascensão da soberania e segurança alimentar (LÖSCH; BRICARELLO; GAIA, 2022).

Ainda mais, nesta ótica agroecológica, são valorizadas as estratégias de ação coletiva, fundamentais para promover o empoderamento e autonomia das comunidades rurais (MOREIRA; CARMO, 2004). A ideia consiste em reduzir a dependência do agricultor em relação às pressões do mercado (CARMO, 2008).

Com estas concepções, o enfoque agroecológico passou a integrar as agendas de grande parte dos movimentos sociais (ALMEIDA, 2009). É o caso do MST que, a partir dos anos 2000, assumiu de forma explícita a agroecologia como meio para realização da reforma agrária, sugerindo diversas ações para a sua internalização nos assentamentos rurais (BORSATTO; CARMO, 2013).

Nesse cenário, destaca-se também a criação da Articulação Nacional de Agroecologia (ANA) e da Associação Brasileira de Agroecologia (ABA) na primeira década do século XXI (CUNHA, 2017). Em decorrência dessas mobilizações, em 2012, a agroecologia foi incluída

no rol de política pública, com a concepção da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Pnapo) e do Programa Nacional de Sementes e Mudas para a Agricultura Familiar. Segundo Marchetti et al. (2020), estes dispositivos são essenciais para a valorização do patrimônio cultural e conservação da agrobiodiversidade, por garantirem aos produtores a afirmação de sua identidade e o seu direito sobre o cultivo de suas variedades agrícolas.

Da mesma forma, na Bahia, ocorreu a adesão, pelo governo do estado, ao Projeto de Lei n.º 20.114/2012, regulamentando a produção agroecológica. Com isso, muitas iniciativas de transição agroecológica foram incentivadas, com grande apoio da Articulação de Agroecologia da Bahia (OLIVEIRA JUNIOR; LAMINE, 2013). Os projetos Bahia Produtiva e Pró-Semiárido são alguns desses exemplos, uma vez que possuem dentre seus princípios o fomento à agroecologia. Favareto et al. (2020), por exemplo, indicam que as ações do Pró-Semiárido, no Sertão do São Francisco, trouxeram resultados importantes para a preservação do meio ambiente. O programa incentivou o uso de tecnologias de baixo custo para armazenamento de água, recuperação de espécies nativas mais tolerante a períodos de seca e a adoção de técnicas de cultivo consistentes com as condições do ecossistema.

Conforme menciona Weid (2009), o saber tradicional e as inovações geradas localmente pelos agricultores familiares são um capital humano precioso, que precisam ser preservados no processo de transição agroecológica. Nessa perspectiva, o autor menciona que persistir no incentivo às técnicas da Revolução Verde, refletidas pelo foco principal do crédito do Pronaf, só retarda e atrapalha a conversão da agricultura para um modelo sustentável (WEID, 2009).

Efetivamente, analisando o plano Safra 2023-2024, quase 15 anos após a publicação do trabalho de Weid, identifica-se o predomínio dos recursos do Pronaf para o custeio e comercialização da agricultura produtivista. Para a agricultura familiar, são previstos 17% dos recursos do Plano Safra, dos quais menos de 1% é destinado para a produção agroecológica (com a linha de crédito Pronaf ABC+) (BRASIL, 2023). O estudo do Ipea, datado de 2020, aponta este cenário, indicando que o agronegócio, “baseado em grandes propriedades de monocultura com uso intensivo de insumos químicos, agrotóxicos, sementes geneticamente modificadas e mecanização pesada, se tornou prioridade na agenda macroeconômica e na política agrícola interna” (LIMA et al., 2020, p. 25).

Por outro lado, na Bahia, por meio da CAR, foi lançado em 2023 o novo programa Parceiros da Mata. O projeto visa beneficiar 100 mil famílias, por meio da produção sustentável e conservação do bioma da Mata Atlântica, fomentando a utilização de Sistemas Agroflorestais

(SAFs). Para implementação do projeto, serão destinados 150 milhões de dólares, com cofinanciamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento e Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (CAR, 2023).

Segundo Altieri (2012), o Sistema Agroflorestal pode ser compreendido como um manejo que integra espécies arbóreas, cultivos agrícolas e/ou criação de animais no mesmo ambiente simultaneamente. Do mesmo modo, Gonçalves, Medeiros e Matias (2016) salientam que existem diversas definições de SAF, mas de forma geral convergem para a ideia de combinação de cultivos agrícolas e/ou animais com árvores nativas, cultivadas em um mesmo espaço, de forma simultânea ou escalonada. Os autores também valorizam a inclusão da agricultura familiar e da cultura local nas variáveis deste processo.

Nas últimas décadas, a utilização dos SAFs tem sido bastante difundida como estratégia para a recuperação de áreas degradadas e recomposição das áreas protegidas, como as Áreas de Preservação Permanente (APP) e de Reserva Legal (RL) (CASTRO et al., 2009; GONÇALVES; MEDEIROS; MATIAS, 2016). Assim, as agroflorestas desempenham um importante papel no combate às mudanças climáticas e conservação ambiental, uma vez que esta prática consegue retardar ou reverter a degradação e/ou a desertificação do solo, aumentando sua fertilidade e cobertura vegetal, além de sequestrar carbono, preservar a fauna e a flora e proteger as nascentes (BREMAN; KESSLER, 1997; GONÇALVES; MEDEIROS; MATIAS, 2016; MBOW et al., 2014).

Schembergue et al. (2017) adicionam que as condições climáticas (temperatura e precipitação) têm efetivamente influenciado na adoção desses sistemas, confirmando seu potencial para adaptação às mudanças climáticas. Os autores destacam que os SAFs são capazes de deixar a produção e o lucro dos municípios menos susceptível às essas transformações. Este fato se torna ainda mais relevante em um cenário de agravamento do aquecimento global, o qual acarretou, pela primeira vez, no surgimento da região árida no Bahia. Segundo o estudo do Centro Nacional de Monitoramento e Alerta de Desastres Naturais (CEMADEN) e Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), o clima árido foi identificado em uma região de quase 6 mil km², localizada no centro-norte da Bahia, abrangendo 6 municípios do estado (PEIXOTO, 2024).

Padovan et al. (2016) realçam também o potencial dos SAFs na promoção da segurança alimentar das famílias, uma vez que produzem uma grande variedade de alimentos. Neste sentido, os quintais agroflorestais, manejados predominantemente por mulheres, desempenham uma pertinente função social, com o cultivo de alimentos, ervas e temperos, além

de garantir uma renda para as famílias (GONÇALVES; MEDEIROS; MATIAS, 2016). Com efeito, para Ringler et al. (2013), os SAFs, ao incrementar o cultivo sustentável, consegue influenciar de maneira positiva tanto o abastecimento de alimentos quanto o meio ambiente.

Este efeito foi constatado em nossa pesquisa, onde a dimensão natural do índice de efetividade da política territorial nos TC da Bahia obteve uma evolução 83% superior em comparação aos TC do Brasil, principalmente devido ao uso do SAF. Estes sistemas quadruplicaram entre os anos de 2006 e 2017, ultrapassando, também, o percentual de 2017 da área destinada a esse tipo de manejo no TC-BR. Este dado é corroborado pelo modelo DD, sugerindo o impacto positivo da política territorial nesta questão. Complementarmente, conforme evidenciado anteriormente, a lavoura permanente, caracterizada sobretudo pelas árvores frutíferas, cresceu mais nos TC da Bahia que nos TC do Brasil, fator importante para esse tipo de produção, assim como o uso de adubação orgânica, que também aumentou mais no estado baiano que a média nacional.

Destarte, salienta-se a importância da política territorial na ampliação da função social da terra, por meio do incentivo de formas mais sustentáveis de produção, representada neste caso, sobretudo, pela agroecologia e pelo uso de SAFs. Trata-se de valorizar o cuidado com a natureza, a conservação da biodiversidade e a cultura das comunidades tradicionais. Ou seja, o apoio à agricultura familiar por meio de práticas sustentáveis corrobora para a perspectiva territorial de desenvolvimento, na busca pelo equilíbrio entre as esferas sociais, econômicas, ecológicas, culturais e políticas.

4.7 SÍNTESE DO CAPÍTULO 4

O arranjo institucional diferenciado implementado pela Bahia foi essencial para dar continuidade ao enfoque territorial no estado. Desta experiência, pode-se tirar importantes aprendizados, como a relevância do envolvimento do estado e a vontade política no processo do desenvolvimento territorial, a necessidade de tempo para maturação da vivência, a participação social nas etapas de construção e implementação da política, a institucionalização do enfoque por dispositivos legais robustos, a coordenação por um organismo multissetorial e a incorporação de novos dispositivos, como PPA-P, ADT, CP e CEDETER.

Consequentemente, a agricultura familiar dos TC da Bahia alcançou uma evolução estatisticamente superior em um número maior de variáveis em comparação com o restante dos TC do Brasil, principalmente na dimensão institucional. Com tal desempenho, conclui-se que a política territorial da Bahia, de fato, contribuiu para uma maior eficiência na aplicação dos

recursos e ações públicas. Ou seja, a territorialização do planejamento público na Bahia ampliou a capilaridade e abrangência de muitos programas públicos para a agricultura familiar de seus TC.

No entanto, a política territorial baiana ainda enfrenta desafios, sobretudo, no que envolve estimular maior diálogo entre atores rurais e urbanos e atividades agrícolas e não agrícolas. Esta perspectiva, porém, precisa favorecer a identificação de oportunidades pertinentes “para-agrícolas” para a dinamização econômica do território, por meio de processos de especificações territoriais e de articulações intersetoriais, atreladas diretamente à composição dos Colegiados, favorecendo, também, a horizontalização na etapa de elaboração e aplicação de políticas públicas.

Na dimensão produtiva, verificou-se que o planejamento territorial promoveu o desenvolvimento das potencialidades produtivas do território, valorizando os arranjos produtivos priorizados pela população local. Por conseguinte, os principais indicadores do Censo Agropecuário relacionados a esse potencial endógeno, também, evoluíram favoravelmente. No entanto, a abordagem territorial não conseguiu ainda responder aos importantes desafios das esferas econômica e produtiva da agricultura familiar, como o acesso à agroindústria, a integração aos mercados e a reforma agrária. A ausência desta última limita, também, a evolução de outros fatores socioprodutivos do desenvolvimento, assim como provoca o aumento do êxodo rural.

Para a dimensão social, destacou-se, primeiramente, que a permanência dos CODETER em todo o estado da Bahia representa uma conquista importante do planejamento territorial, sobretudo diante do contexto histórico de formação social desigual do país. Adicionalmente, as estruturas territoriais ganharam robustez com a sua sólida institucionalização e com os aprimoramentos implementados. Com efeito, as instâncias participativas contribuíram para a inclusão social, empoderamento e democratização do debate público.

Em relação à composição dos Colegiados, observou-se que a capacidade de mobilização e articulação dos atores sociais e a inclusão de representantes de todas as localidades é fundamental para o bom funcionamento da política territorial. Ademais, ter órgãos com autonomia financeira e operacional na composição da diretoria do CODETER, também, se mostrou relevante. Já quando o território possui uma maior quantidade de municípios, dificultando sua mútua integração, e não conta com uma estrutura de governança mobilizada, o desempenho do território é impactado negativamente.

Devido à limitação de dados, torna-se difícil mensurar efetivamente o efeito da política territorial para a educação da agricultura familiar como um todo. Contudo, quando considerado apenas a categoria de dirigentes dos estabelecimentos, verificou-se que a dimensão intelectual não foi impactada. Ou seja, os dados indicam que o planejamento territorial não surtiu efeitos significativos no nível médio de escolarização da pessoa que gerencia o estabelecimento agropecuário. Porém, já na análise do ensino fundamental dos municípios, pode-se inferir que os esforços do planejamento territorial, sobretudo no que se refere à ampliação e melhorias nas escolas e no ensino superior, têm causado impactos positivos.

Entretanto, a educação contextualizada, isto é, a concepção de uma escola do campo voltada para as especificidades do meio rural, ainda não foi contemplada amplamente na política territorial. Da mesma forma, a capacitação dos membros do CODETER para a gestão do território continua sendo um fator limitante. Apesar da gestão territorial da Bahia contar com um departamento para realizar essa formação (DFOC), a pouca abrangência dos treinamentos não tem impactado na capacidade de gerir conflitos dentro do território, assim como nos procedimentos de construção e monitoramento dos planos.

A cultura é fator primordial no processo de desenvolvimento. Além de ser o elo para formação da coesão social, é o que constrói a identidade do território. Assim, a política territorial ganha mais importância ao garantir que diferentes vozes, saberes e fazeres sejam incluídos no processo de desenvolvimento, preservando as diversidades, as tradições, as expressões culturais e os modos de vida.

Todavia, a pesquisa obteve poucos dados referentes ao planejamento territorial para avaliar o desempenho desta dimensão na Bahia. Constatou-se que as comunidades tradicionais são incluídas na composição dos Colegiados, no rol de programas e ações orçamentárias do PPA-P, além de terem sido beneficiadas com políticas públicas específicas para o seu desenvolvimento cultural e produtivo. Porém, algumas demandas dos PTDS, referentes a esta dimensão, não foram atendidas pelos PPA-P, como o turismo de base comunitária. Ademais, são muitas as dificuldades que as populações tradicionais vivem, o que permite considerar que foram concebidas insuficientes formas de potencializar a coesão social do território, sendo necessário incorporar mais representantes dos segmentos menos envolvidos e/ou mais fragilizados nas instâncias colegiadas e nas metas dos programas de governo.

As formas de manejo e produção agrícola estão diretamente relacionadas à dimensão natural do desenvolvimento. Deste modo, a política territorial, ao fomentar a agricultura familiar, tem potencializado a função social da terra e o patrimônio natural do território. Este

resultado se expressa de maneira mais acentuada pelo incentivo do uso de SAFs, os quais, no estado da Bahia, estão alinhados aos princípios agroecológicos de produção, promovendo, ao mesmo tempo, o cultivo de alimentos saudáveis, a conservação da natureza e biodiversidade, o fomento à cultura das comunidades tradicionais e o enfrentamento das mudanças climáticas.

5 CONCLUSÕES DA PESQUISA E CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE A AVALIAÇÃO DA POLÍTICA TERRITORIAL DA BAHIA

Com base nos resultados e discussões anteriores, aqui são apresentadas as conclusões da pesquisa sobre a avaliação da política pública territorial baiana, seguida de uma reflexão sobre as oportunidades de futuros estudos para aprofundar a investigação desta política pública. Pois, assim como Valencia-Perafán et al. (2020a) e Berdegué e Favareto (2019), acreditamos que a abordagem territorial continua sendo a melhor estratégia para enfrentar os problemas complexos e diversos dos espaços rurais, na medida em que constitui uma abordagem integrada, intersetorial e multidimensional capaz de solucionar grandes desafios.

Ademais, estamos em um período de janela de oportunidade para retomada do enfoque territorial nacionalmente, principalmente, pela volta de uma visão mais progressista ao poder executivo central do Brasil e pela constatação crescente dos impactos desastrosos das mudanças climáticas. Esta degradação evidencia também a urgência do cumprimento dos ODS.

Para a primeira etapa, retomamos, em princípio, os modelos de avaliação da efetividade. A avaliação dirigida a objetivos visa identificar se estes foram de fato alcançados. Relembrando o Decreto de promulgação da Política de Desenvolvimento Territorial do estado da Bahia, verificamos que os objetivos da política são:

elaborar estratégias de desenvolvimento territorial sustentável que contemplem:

I - a integração e compatibilização de políticas públicas com base no planejamento territorial;

II - a ampliação dos mecanismos de participação social na gestão das políticas públicas de interesse do desenvolvimento dos territórios;

III - a valorização das diversidades social, cultural, econômica e geográfica das populações. (BAHIA, 2010).

Assim, com base nos resultados de nossa pesquisa, podemos concluir que grande parte destes objetivos foi atingida. A conexão entre as políticas públicas foi a principal conquista da política territorial baiana, assim como a expansão dos mecanismos de engajamento social no planejamento público. Os resultados quantitativos evidenciaram o benefício do enfoque territorial para a expansão do acesso a políticas públicas pela agricultura familiar. Consequentemente, na avaliação dirigida a resultados, identificou-se um impacto positivo nos índices de efetividade da política territorial e Firjan de Desenvolvimento Municipal no estado da Bahia: ambos alcançaram um desempenho superior no grupo TC-BA em comparação com o TC-BR. Logo, a primeira hipótese da pesquisa pôde ser comprovada, ou seja, realmente, a

agricultura familiar dos TC da Bahia conseguiu alcançar um progresso superior nos indicadores avaliados referentes ao seu desenvolvimento em comparação com os demais TC do Brasil.

Os resultados quantitativos foram corroborados pela investigação qualitativa, a qual detectou, pela avaliação orientada aos atores, que a política territorial favoreceu a expansão da capilaridade e do alcance das ações públicas. Especificamente para os gestores da política, o enfoque territorial garantiu, também, um maior engajamento social na administração pública, promovendo empoderamento, democratização e controle social. Adicionalmente, a constatação da continuidade e institucionalização das instâncias participativas da governança territorial (Escutas Sociais, CODETER e CEDETER) confirmou a concretização do segundo objetivo desta política territorial baiana.

Contudo, este resultado não significa dizer que a governança territorial está em pleno funcionamento. Ao contrário, na análise global de documentos, ratificada pelas entrevistas com os atores dos Territórios, verificaram-se fragilidades referentes à mobilização social e composição dos Colegiados, quanto à sua diversidade e representatividade. As localidades mais distantes, por exemplo, possuem pouca participação nos CODETER, principalmente, pela falta de recursos e dificuldade de deslocamento. Ademais, grande parte dos agricultores familiares entrevistados não tinha conhecimento sobre esta estrutura de governança, revelando uma deficiência na comunicação entre os membros colegiados e os demais agricultores. A falta de qualificação e capacitação dos membros do CODETER também foi assinalada como um fator limitante para atuação nas arenas de concertação e monitoramento dos planos territoriais (PPA-P e PTDS).

Por conseguinte, pode-se assumir que o terceiro objetivo da política territorial (valorização das diversidades social, cultural, econômica e geográfica) não foi atingido de forma satisfatória. Apesar de a territorialização ter dado maior visibilidade aos territórios, suas características e atores, os resultados nos mostraram que a efetividade e aplicação da política territorial ocorre distintamente entre e dentre os TC da Bahia. Este efeito nos adverte que certas regiões, cidades e/ou grupos foram mais valorizados que outros. Complementarmente, apurou-se que a dimensão econômica-produtiva foi pouco afetada pela política territorial baiana, sendo necessário um maior esforço para a sua dinamização e diversificação, possibilitando, assim, a potencialização de diferentes regiões e grupos socioculturais.

Desta forma, a segunda hipótese de pesquisa, de que a política pública territorial do estado da Bahia favoreceu o desenvolvimento multidimensional da agricultura familiar, foi confirmada parcialmente. Os principais entraves, conforme mencionado acima, recaem sobre

as dimensões produtiva e social – considerando que o aperfeiçoamento destas duas impactam diretamente a dimensão cultural e intelectual, com a inclusão socioproductiva das comunidades tradicionais e aprimoramento da capacidade de agência dos atores locais.

Suplementarmente, quando analisamos os princípios da abordagem territorial de desenvolvimento, podemos concluir que a política territorial da Bahia conseguiu avançar em algumas frentes. O potencial endógeno foi realmente valorizado, fomentando as características, os recursos e os ativos específicos do território. Esta potencialização pôde ser evidenciada tanto pelo PTDS, como nos PPA-P, com um crescimento dos fatores que englobam os arranjos produtivos e paisagens do território. Além destes dados, nas visitas a campo, observou-se que estas potencialidades são alavancadas, principalmente, por meio dos projetos Bahia Produtiva e Pró-semiárido.

A governança participativa também evoluiu, permitindo o engajamento ativo e o reconhecimento dos atores locais no processo de definição de ações e políticas públicas. Os Colegiados de Desenvolvimento Territorial foram oficializados e instituídos por lei, formalizando sua competência e atuação como membro da instância colegiada do território. Ademais, a incorporação dos CEDETER e Escutas Sociais ampliaram a participação da sociedade civil no processo de decisão do planejamento territorial do estado. Porém, conforme apresentado na discussão, a lógica de cima-para-baixo (*top-down*) não foi totalmente superada. Os órgãos colegiados não possuem autonomia financeira para implementar a estratégia de desenvolvimento do território, assim como não participam da etapa de elaboração dos programas de governo. Consequentemente, muitas das ações aplicadas em cada território, com exceção dos projetos da CAR, seguem um modelo padronizado, que não considera as especificidades dos atores e contextos locais.

Considerando apenas o universo da agricultura familiar, pode-se dizer que a intersectorialidade foi o elemento que menos progrediu na política territorial baiana. Efetivamente, não houve uma diversificação das atividades econômicas e nem a ampliação das relações entre o rural e urbano. Tanto as atividades desenvolvidas, como as organizações participantes da governança territorial, são majoritariamente vinculadas a questão agrícola. Com tais lógicas, a dinamização econômica do território conheceu certa limitação, assim como o atendimento às demandas da juventude rural, agravando o cenário do êxodo rural. Entretanto, deve-se ponderar que o estado da Bahia possui características bastante rurais, dificultando a inclusão do setor industrial na estratégia de desenvolvimento territorial.

Com efeito, a multidimensionalidade ocorreu de forma parcial. Conforme apontado acima, o maior progresso foi na dimensão institucional, com melhorias no arranjo da política territorial e maior acesso a programas sociais. A dimensão natural também teve um bom desempenho, principalmente em razão da política territorial fortalecer a função social da terra, favorecendo a permanência e melhor qualidade de vida da agricultura familiar no campo. Já as outras dimensões, produtiva, social, intelectual e cultural, apesar de terem evoluído, poderiam ser mais potencializadas.

Por fim, para a coesão social, verificou-se que a Bahia conseguiu compor unidades territoriais mais robustas, com maior reconhecimento de seus diversos atores e criação de sentimento de pertencimento. Este processo fomentou a construção de um ator coletivo mais forte e resistente. Entretanto, a capacidade de agência em cada território não foi homogênea. O nível de maturidade e de mobilização social influenciam diretamente a construção do pacto territorial, o qual reflete na promoção do bem-estar comum e redução das desigualdades e disparidades. Estas questões, aliás, não têm alcançado todos os atores do grupo da agricultura familiar, em especial, as comunidades tradicionais e assentados da reforma agrária. Estes últimos sofrem constante ameaça devido aos conflitos com grandes fazendeiros e empreendimentos, permitindo assumir que a coesão social foi concebida insuficientemente.

Como balanço geral, portanto, pode-se resumir que a política territorial baiana teve importantes avanços, principalmente nos princípios da endogeneidade e governança participativa. Estas conquistas foram possíveis devido ao aperfeiçoamento do arranjo institucional da política territorial. A incorporação de novos instrumentos fortaleceu a estratégia territorial, aprofundando as formas de comprovação da ancoragem das ações na ordem cívica de justiça. Estes novos elementos garantiram a manutenção da participação social e do planejamento com base nas unidades territoriais, acarretando maior inclusão social no campo.

Entretanto, a Bahia possui condições e estrutura para progredir ainda mais. Nesta linha, a lógica dos programas territoriais aplicados nacionalmente precisa ser superada, isto é, ultrapassar o foco do oferecimento fragmentado de políticas públicas sociais. O desafio, portanto, é romper a dependência do caminho já trilhado, sendo necessário inovar nas formas de atuação, incorporando à estratégia novos elementos que ainda não foram experimentados no Brasil. Alguns exemplos neste sentido são os seguintes: conferir autonomia financeira para os CODETER, possibilitando a execução das ações elaboradas pelo Colegiado; inclusão de organizações do segundo e terceiro setor que possam fomentar atividades para-agrícolas da agricultura familiar, possibilitando também maior troca entre rural e urbano; e trabalhar de

forma mais criativa e flexível na elaboração e implementação de ações, por meio das câmaras temáticas e/ou grupos temáticos, garantindo a participação de todos os grupos e localidades com tratamento de todas as dimensões do desenvolvimento. Estas orientações necessitam capacitação e treinamento, tanto para atuação nas arenas de concertação, como para execução e monitoramento das ações e políticas públicas.

Com a inclusão dessas inovações, acredita-se que a Bahia pode se tornar um importante referencial do enfoque territorial para uma nova geração de políticas públicas, conseguindo, ao mesmo tempo, combinar questões relevantes já trabalhadas por outros países da Europa, como a maior autonomia dos grupos colegiados e dinamização econômica, e América Latina, com as políticas públicas estruturais voltadas para as regiões e grupos mais vulneráveis.

Para a investigação do futuro da política territorial da Bahia, novas questões, também, podem ser consideradas e aprofundadas. Esta pesquisa tinha o objetivo de iniciar esta avaliação, introduzindo ferramentas e metodologias nunca aplicadas antes para investigar o enfoque territorial público baiano. Contudo, o universo de análise é bastante extenso, podendo ser ampliando de diferentes formas.

Na teoria das justificações, por exemplo, conseguimos cumprir o objetivo de identificar a principal ordem política de sentimento de justiça mobilizada para a elaboração da política territorial. Foi possível, também, examinar os argumentos dos membros do poder executivo e as formas de comprovação aplicadas por eles que favoreceram a sua implementação e, no caso da Bahia, a sua continuidade. Entretanto, conforme assinalado por Boltanski e Thévenot (2021), este ferramental não possibilita avaliar a efetividade da política territorial. Para avançar neste sentido, seria importante incluir uma análise sobre os discursos dos membros do CODETER e agricultores sobre os resultados da política territorial, a fim de descobrir se o ordenamento cívico visando um mundo mais justo também se expressa nesses outros atores do território, assim como detectar outras possíveis lógicas de construção de mundo justo.

Na análise quantitativa, os possíveis efeitos da política pública territorial da Bahia foram determinados por meio da estatística robusta, com o apoio visual da inteligência artificial. No entanto, devido à carência de dados, estes impactos não puderam ser comprovados pela análise de tendências equivalentes entre os grupos. Para contornar essa limitação da pesquisa, outros métodos quantitativos podem ser aplicados, como o pareamento por escore de propensão (PSM). Ademais, novas técnicas da IA podem ser utilizadas, como a elaboração de gráficos em três dimensões (3D), comparando, por exemplo, o desempenho entre os oito TC do estado da Bahia.

O objetivo de elaborar um protótipo de índice para avaliar a efetividade da política territorial baiana para a agricultura familiar também foi cumprido. De toda forma, trata-se de um protótipo, ou seja, está aberto para aperfeiçoamento, com exclusão e/ou inclusão de novas variáveis, assim como ajustes nas ponderações. O foco aqui foi mostrar a possibilidade de se elaborar um índice para avaliar a efetividade da política territorial. Assim, este modelo pode ser replicado, com os devidos ajustes, para examinar o desempenho de territórios específicos, ou até mesmo, outras iniciativas que visam o desenvolvimento territorial. As possibilidades de estudos futuros, portanto, são inúmeras, desde a realização de novos recortes espaciais, como a inclusão de variáveis coletadas *in loco*.

Outra grande oportunidade de pesquisa neste campo, seria criar um *Web Bot* do índice de efetividade, ou seja, um robô hospedado na internet, por exemplo, no site da SEPLAN, em que cada município do estado da Bahia pudesse identificar o seu desempenho no índice para cada ano. Ao passo que, quando novos dados forem gerados, como Censo Agropecuários de 2027, o índice é atualizado, permitindo acompanhar a sua evolução ao longo dos anos. Para tanto, é necessário, também, fazer um alinhamento prévio com o governo do estado da Bahia para definir as variáveis e ponderações mais pertinentes.

O quarto objetivo desta pesquisa consistiu em verificar, pela perspectiva dos atores do território, como o arranjo institucional da política territorial do estado da Bahia influenciou a trajetória de desenvolvimento dos Territórios da Cidadania do estado. Esta meta foi atingida a partir de entrevistas semiestruturadas com agentes públicos, coordenadores de CODETER e agricultores familiares. A utilização da POA nesta etapa foi importante, pois nos ajudou a detectar, também, como a política territorial baiana influenciou na capacidade de agência dos atores Territoriais. Os campos, os domínios e as arenas sociais de cada TC foram, então, localizados, de modo a averiguar a sua relevância no processo de desenvolvimento e agência humana. Porém, este referencial teórico pode ser explorado de forma mais intensa. Imersões nos Territórios, nas reuniões dos CODETER e nas Escutas Sociais podem ser realizadas, esmiuçando a governança territorial, os campos e os domínios sociais de cada caso e, assim, comparar, de forma mais precisa, as razões das diferenças nas trajetórias do desenvolvimento de cada TC. Com este estudo mais detalhado é possível, também, diagnosticar as disputas e conflitos existentes em cada arena social, que prejudicam a capacidade de agência dos atores. Desse modo, um estudo de casos comparativo, baseado na antropologia, pode apresentar valiosas contribuições para compreender melhor este complexo desafio da promoção do desenvolvimento territorial.

A investigação sobre a implementação prática da política territorial do estado da Bahia, também, foi concretizada. Por meio da análise dos documentos oficiais públicos, foi possível notar que o planejamento territorial ocorre realmente de forma participativa e por unidade territorial. Mas, esta avaliação pode ser complementada com a coleta de dados sobre os investimentos realizados pelo governo do estado e pelos consórcios públicos. A partir destas informações será possível observar quais TC tem conseguido angariar maiores investimentos, assim como, se estes últimos estão vinculados diretamente às ações determinadas nos PPA-P e PTDS.

Por fim, vale retomar a principal eventual limitação desta pesquisa, o foco no grupo da agricultura familiar. Esta opção, no entanto, não visou reduzir as ambições do desenvolvimento territorial. Foi uma delimitação baseada na constatação das múltiplas funções que esta categoria social desempenha, corroborando para o desenvolvimento multidimensional. Além da multifuncionalidade da agricultura familiar, os TC possuem características predominantemente rurais e, portanto, avaliar o impacto para o principal grupo destes territórios se mostrou apropriado. Em todo caso, expandir esta avaliação para contemplar todos os atores do território pode ser oportuno. Uma alternativa seria selecionar municípios de um mesmo Território e conduzir entrevistas com a diversidade dos atores e setores.

Portanto, observa-se uma grande gama de possibilidades de estudos futuros para aprofundar a avaliação da política territorial da Bahia. Este campo é efetivamente bastante vasto, mas pouco explorado. Assim, contribuir para este debate e para a continuidade da política territorial baiana é fundamental, uma vez que é a principal estratégia do estado para a promoção de um desenvolvimento mais sustentável, justo e inclusivo.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. Para uma teoria dos estudos territoriais. In: ORTEGA, A. C.; ALMEIDA FILHO, N. (Org.). 1ª ed. **Desenvolvimento territorial, segurança alimentar e economia solidária**. Campinas: Alínea, 2007, p. 19-38.

ABRAMOVAY, R. **O futuro das regiões rurais**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2003.

ABRAMOVAY, R. et al. (Org.). **Juventude e agricultura familiar: desafios dos novos padrões sucessórios**. Brasília: Unesco, 1998.

ACOSTA, A. **O Bem Viver: uma oportunidade para imaginar outros mundos**. São Paulo: Editora Autonomia Literária, 2016.

ALA-HARJA, M.; HELGASON, S. Em direção às melhores práticas de avaliação. **Revista do Serviço Público**, v. 51, n. 4, p. 5-59, 2000. <https://doi.org/10.21874/rsp.v51i4.334>

ALMEIDA, S. G. de. Construção e desafios do campo agroecológico brasileiro. In: PETERSEN, P. (org.). **Agricultura familiar camponesa na construção do futuro**. Rio de Janeiro: AS-PTA (Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa), 2009, p. 67-84.

ALTIERI, M. A. **Agroecologia: as bases científicas para uma agricultura sustentável**. 3. ed. Rio de Janeiro: AS-PTA, 2012.

_____. **Agroecologia: a dinâmica produtiva da agricultura sustentável**. 4.ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

ALTIERI, M. A.; NICHOLLS, C. I. **A agroecologia nos tempos do Covid-19**. Buenos Aires: CLACSO, 2020. Disponível em: <<https://www.clacso.org/a-agroecologia-nos-tempos-do-covid-19/>>. Acesso em: 10 jun. 2021.

ALTIERI, M. A.; TOLEDO, V. M. The agroecological revolution in Latin America: rescuing nature, ensuring food sovereignty and empowering peasants. **Journal of Peasant Studies**, v. 38, n. 3, p. 587-612, 2011. <http://dx.doi.org/10.1080/03066150.2011.582947>

ALVES, J. N.; FLAVIANO, V.; KLEIN, L. L.; LÖBLER, M. L.; PEREIRA, B. A. D. A Economia Solidária no Centro das Discussões: um trabalho bibliométrico de estudos brasileiros. **Cad. EBAPE.BR**, v. 14, n. 2, Artigo 1, 2016.

AMORIM, G. Pelo segundo ano, Bahia segue como terceiro estado com maior registro de conflitos no campo. **Brasil de Fato**, Salvador, 20 ago. 2023. Disponível em: <[https://www.brasildefato.com.br/2023/08/20/pelo-segundo-ano-bahia-segue-como-terceiro-estado-com-maior-registro-de-conflitos-no-campo#:~:text=A%20Comiss%C3%A3o%20Pastoral%20da%20Terra,nacional%20\(10%2C39%25\)>](https://www.brasildefato.com.br/2023/08/20/pelo-segundo-ano-bahia-segue-como-terceiro-estado-com-maior-registro-de-conflitos-no-campo#:~:text=A%20Comiss%C3%A3o%20Pastoral%20da%20Terra,nacional%20(10%2C39%25)>)>. Acesso em: 15 fev. 2024.

AMORIM, E. L.; LACERDA, T. R. de; ALVES, C. V. O.; MAIA, R. M. B.; SANCHES, C. del A. Política Pública e Agroecologia como Incentivos à Permanência do Jovem no Campo de acordo com o Método LUME. **Cadernos de Agroecologia** (Anais do XI Congresso Brasileiro de Agroecologia), v. 15, n. 2, 2020. <https://cadernos.aba-agroecologia.org.br/cadernos/article/view/3913/2953>

ANDRADE, M. C. **A questão do território no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 1995.

_____. **Poder político e produção do espaço**. Recife: Massangana, 1984.

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.

ANTUNES JUNIOR, W. F. A.; BORSATTO, R. S.; SOUZA-ESQUERDO, V. F. Entraves das políticas públicas ao promover o desenvolvimento territorial. In: CAMARGO, R. A. L.; BORSATTO, R. S.; SOUZA-ESQUERDO, V. F. (Org.). **Agricultura familiar e políticas públicas no estado de São Paulo**. São Carlos: EdUFSCar, 2022. cap. 14, p. 371-392.

ANTUNES JUNIOR, W. F. A.; BORSATTO, R. S.; SOUZA-ESQUERDO, V. F. Why is it so difficult to promote territorial development through public policies? The obstacles faced by a Brazilian experience. **World Development Perspectives**, v. 24, e100367, 2021. <https://doi.org/10.1016/j.wdp.2021.100367>

AZEVEDO, L. F. DE; NETTO, T. A. Agroecology: the "way" for rural sustainable development in the process of rural extension. **Revista Eletrônica em Gestão, Educação e Tecnologia Ambiental**, v. 19, n. 3, p. 639–645, 2015. <https://doi.org/10.5902/2236117017031>

BACELAR, T. Políticas nacionais de desenvolvimento sustentável: a contribuição da agricultura familiar. In: IICA; FÓRUM DRS (ed.). **Agricultura familiar: ruralidade, território e política pública**. Brasília: IICA, 2015, p. 42-54.

BAHIA. Escolas estaduais ampliam uso de produtos da Agricultura Familiar na alimentação escolar. **Governo do Estado da Bahia - Secretaria da Educação**, Salvador, 1 mar. 2023. Disponível em: <<http://escolas.educacao.ba.gov.br/noticias/escolas-estaduais-ampliam-uso-de-produtos-da-agricultura-familiar-na-alimentacao-escolar>>. Acesso em 06 fev. 2024.

_____. **A política territorial do estado da Bahia: histórico e estratégias de implementação**. Salvador: Governo do Estado da Bahia, Secretaria do Planejamento, 2022a. Disponível em: <https://www.seplan.ba.gov.br/wp-content/uploads/Texto-DPT-Politica-Territorial_-V-2.0-2022.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2024.

_____. **Composição CODETER Chapada Diamantina**. Salvador: Governo do Estado da Bahia, Secretaria do Planejamento, 2022b. Disponível em: <https://www.seplan.ba.gov.br/wp-content/uploads/Composicao_CODETER_Chapada_Diamantina-25_08_2022.pdf>. Acesso em 07 fev. 2024.

_____. **Composição CODETER Litoral Sul**. Salvador: Governo do Estado da Bahia, Secretaria do Planejamento, 2022c. Disponível em: <https://www.seplan.ba.gov.br/wp-content/uploads/Composicao_CODETER_litoral-sul-25_08_2022.pdf>. Acesso em 07 fev. 2024.

_____. **Composição CODETER Sertão do São Francisco**. Salvador: Governo do Estado da Bahia, Secretaria do Planejamento, 2022d. Disponível em: <https://www.seplan.ba.gov.br/wp-content/uploads/Composicao_CODETER_Sertao-do-Sao-Francisco-26_08_2022.pdf>. Acesso em 07 fev. 2024.

_____. SecultBa atinge todos os 27 Territórios de Identidade com o Programa Aldir Blanc Bahia. **Secretaria da Cultura do Estado da Bahia**, Salvador, 14 jan. 2021 (2021a). Disponível em: <<http://www.cultura.ba.gov.br/2021/01/18057/SecultBa-atinge-todos-os-27-Territorios-de-Identidade-com-o-Programa-Aldir-Blanc-Bahia-.html>>. Acesso em: 07 jun. 2022.

_____. Filme “Quilombo de Corcovado, Ancestralidade” é lançado ao público. **Secretaria da Cultura do Estado da Bahia**, Salvador, 14 jun. 2021 (2021b). Disponível em: <<http://www.cultura.ba.gov.br/2021/06/19404/LeiAldirBlanc-Filme-Quilombo-de-Corcovado-Ancestralidade-e-lancado-ao-publico.html>>. Acesso em 27 nov. 2023.

_____. **Relatório executivo de avaliação de desempenho dos programas do PPA-P 2016-2019**. Salvador: Governo do Estado da Bahia, 2020. Disponível em: <https://www.seplan.ba.gov.br/wp-content/uploads/relat_exec_de_avaliacao_ppap_2016_2019_12052020.pdf>. Acesso em: 06 fev. 2024.

_____. **O PPA PARTICIPATIVO 2016-2019**. Salvador: Governo do Estado da Bahia, 2016. Disponível em: <https://www.seplan.ba.gov.br/wp-content/uploads/2_PPA_Participativo_v3.pdf>. Acesso em 31 jan. 2024.

_____. LEI Nº 13.214 DE 29 DE DEZEMBRO DE 2014. . 2014

_____. Sobre o TOPA. **Secretaria da Educação do Estado da Bahia**, Salvador, 2013. Disponível em: <<https://www.educacao.ba.gov.br/node/9458>>. Acesso em 15 fev. 2024.

_____. **Plano Plurianual: PPA 2012-2015**. Salvador: Governo do estado da Bahia, 2012. Disponível em: <https://www.seplan.ba.gov.br/wp-content/uploads/20120223_175245_PPA_2012_2015_Intenet.pdf>. Acesso em: 06 fev. 2024.

_____. **PAA 2012-2015: Apresentação**. Salvador: Secretaria de Planejamento, 2011. Disponível em: <https://www.seplan.ba.gov.br/wp-content/uploads/20120223_174911_Apresentacao.pdf>. Acesso em: 31 maio. 2023.

_____. Decreto nº 12.354 de 25 de agosto de 2010. . 2010.

_____. **Plano Plurianual: PPA 2008-2011**. Salvador: Governo do estado da Bahia, 2008a. Disponível em: <https://www.seplan.ba.gov.br/wp-content/uploads/Apresentacao_PPA_2008_2011.pdf>. Acesso em: 06 fev. 2024.

_____. **PPA 2008-2011: DIRETRIZ ESTRATÉGICA**. Salvador: Governo do estado da Bahia, 2008b. Disponível em: <https://www.seplan.ba.gov.br/wp-content/uploads/Programas_de_Governo_por_Diretriz_Estrategica_Poder_Executivo.pdf>. Acesso em: 06 fev. 2024.

_____. Discurso de posse do governador Jaques Wagner. **Portal oficial do estado da Bahia**, Salvador, 1 jan. 2007. Disponível em:

<<https://www.bahia.ba.gov.br/2007/09/noticias/governo/discurso-de-posse-do-governador-jaques-wagner/>>. Acesso em: 31 maio. 2023.

BALEM, T. A.; SILVA, G. P.; FROELICH, J. M. Limites e possibilidades da Política de Desenvolvimento Territorial: uma análise a partir do Território Central da Cidadania do RS. **Redes** (Santa Cruz do Sul. Online), v. 21, p. 198-221, 2016. <https://doi.org/10.17058/redes.v21i2.5345>

BALLESTEROS, J. G. T.; HERNÁNDEZ, M. H. Promoting tourism through the EU LEADER programme: understanding Local Action Group governance. **European Planning Studies**, v. 27, n. 2, p. 396-414, 2019. <https://doi.org/10.1080/09654313.2018.1547368>

BARBOSA DA SILVA, F. Desenvolvimento e Cultura: linhas gerais para um mapeamento conceitual e empírico. In: **Mural Pesquisa, FGV-Executivo**, vol.7, n. 2, 2012.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2015.

BARRETO, R. O.; LOPES, F. T.; PAULA, A. P. P. A Economia Solidária na inclusão social de usuários de álcool e outras drogas: reflexões a partir da análise de experiências em Minas Gerais e São Paulo. In: **Encontro Anual da ANPAD**, XXXV, Rio de Janeiro, 2011. Anais [...] Rio de Janeiro: ANPAD, 2011. <https://doi.org/10.21714/2177-2576EnANPAD2011>

BATISTA, E. E. Complexidade das relações entre campo e cidade: perspectivas teóricas. **REVISTA NERA**, n. 29, p. 101–132, 2016 <https://doi.org/10.47946/rnera.v0i29.3345>

BATISTA, H. R. **Ensaio sobre a redução da pobreza rural: contexto histórico, definições e estimativas**. Uberlândia, 2014. Dissertação (Mestrado em Ciências Econômicas) - Universidade Federal de Uberlândia.

BEDUSCHI, L. C. F.; ABRAMOVAY, R. Desafios para o desenvolvimento das regiões rurais. **Nova Economia - Revista do Departamento de Ciências Econômicas da UFMG**, v. 14, n. 3, p. 35–70, 2009. <https://revistas.face.ufmg.br/index.php/novaeconomia/article/view/436>

BERDEGUÉ, J. A.; FAVARETO, A. **Desarrollo Territorial Rural en América Latina y el Caribe. 2030 - Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América Latina y el Caribe**. Santiago: FAO, 2019. Disponível em: <<https://www.fao.org/3/ca5059es/ca5059es.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2020.

BERGAMASCO, S. M. P; BORSATTO, R. S. **Evaluation of extension reforms in Brazil**. Campinas: International Food Policy Research Institute e Universidade Estadual de Campinas, 2016.

BOLTANSKI, L.; THÉVENOT, L. **A justificação: sobre as economias da grandeza**. 1. ed. Rio de Janeiro, Editora UFRJ, 2020.

BOLTANSKI, L.; THÉVENOT, L. **De la justification. Les économies de la grandeur**. Paris: Gallimard, 1991.

BOMBARDI, L. M. **Geografia do uso de agrotóxicos no Brasil e conexões com a União Europeia**. São Paulo: FFLCH-USP, 2017.

BONNAL, P.; CAZELLA, A. A.; MALUF, R. Multifuncionalidade da agricultura e desenvolvimento territorial: avanços e desafios para a conjunção de enfoques. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 16, no 2, 2008. <https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/302>

BONNAL, P.; DELGADO, N. G.; CAZELLA, A. A. Subsídios metodológicos ao estudo do desenvolvimento territorial rural. In: DELGADO, N. G.; LEITE, S. P. (Orgs). **Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil**. Série Desenvolvimento Rural Sustentável, nº 14. IICA: Brasília, 2011, p. 35-60.

BORSATTO, R. S.; ANTUNES JUNIOR, W. F.; SOUZA-ESQUERDO, V. F. Território, arranjos institucionais e os desafios para a governança territorial: apontamentos do Território Sudoeste Paulista (SP). **Redes**, v. 25, n. 3, p. 940-961, 2020. <https://doi.org/10.17058/redes.v25i3.15251>

BORSATTO, R. S.; CARMO, M. S. do. A construção do discurso agroecológico no Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST). **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 51, n. 4, p. 645–660, 2013.

BOURDIEU, P. **Razões práticas: sobre a teoria da ação**. Ed. 11ª. Campinas/SP: Papirus, 2011.

BRASIL. Cartilha Plano Safra da Agricultura Familiar 2023/2024. **Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar**, Brasília, 29 set. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mda/pt-br/ProgramaseEditais/plano-safra-da-agricultura-familiar/confira-a-cartilha-do-plano-safra-da-agricultura-familiar-2023-2024/cartilha_-plano-safra.pdf/view>. Acesso em 15 fev. 2024.

_____. Observatório Nacional da Economia Solidária e do Cooperativismo. Brasília: Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), 2013. Disponível em: <<https://ecosol.dieese.org.br/index.php#images-4>>. Acesso em: 15 fev. 2024.

_____. DECRETO DE 25 DE FEVEREIRO DE 2008: INSTITUI O PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. . 2008a.

_____. **Cartilha sobre os Territórios da Cidadania**. Brasília: Governo Federal, , 2008b. Disponível em: <<https://www.embrapa.br/documents/1355746/30180455/Territ%C3%B3rios+da+cidadania.pdf/b435c5cb-b68a-095f-5e27-caef4e60b044>>. Acesso em: 01 jun. 2020.

_____. Lei nº 11.326 de 24 de julho de 2006 (Lei da Agricultura Familiar). . 2006.

_____. **Marco referencial para apoio ao desenvolvimento de territórios rurais**: série Documentos Institucionais 02. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2005. Disponível em: <https://www.academia.edu/5033295/Doc_Institucional_n_2_SDT_CONDRAF_Marco_Referencial_para_Apoio_ao_Developmento_de_Territ%C3%B3rios_Rurais>. Acesso em: 15 fev. 2024.

_____. Pronunciamento do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão solene de posse no Congresso Nacional Brasília. **Presidência da República - Secretaria de**

Imprensa e Divulgação, Brasília, 1 jan. 2003. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/discursos-de-posse/discurso-de-posse-1o-mandato>>. Acesso em: 31 maio. 2023.

BREMAN, H.; KESSLER, J.J. The potential benefits of agroforestry in the Sahel and other semi-arid regions. **European Journal of Agronomy**, v. 7, p. 25-33, 1997.

BROSE, M. E. Inovação na gestão pública subnacional: reflexões sobre a estratégia de desenvolvimento do Acre. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 2, p. 277–294, 2014. <https://doi.org/10.1590/0034-76121601>

BRUMER, A. Os jovens e a reprodução geracional na agricultura familiar. In: MENEZES, M. A. de.; STROPASOLAS, V. L.; BARCELLOS, S. B. (Orgs.). **Juventude Rural e Políticas Públicas no Brasil**. Coleção Juventude - Série Estudos, n.1, 2014, p. 215-233.

_____. A problemática dos jovens rurais na pós-modernidade. In: CARNEIRO, M. J.; CASTRO, E. G. de (Orgs.). **Juventude rural em perspectiva**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2007, p. 35-51.

CALLAWAY, B.; SANT'ANNA, P. H. C. **Difference-in-Differences with Multiple Time Periods**. University of Bonn: IZA – Institute of Labor Economics, 2019. Disponível em: <https://conference.iza.org/conference_files/EVAL_2019/28549.pdf>. Acesso em 27 jan. 2022.

CANIELLO, M. Identidade e qualidade de vida nos Territórios da Cidadania. **Sociologias**, v. 18, n. 43, p. 300-334, 2016.

CANIELLO, M.; PIRAUX, M.; BASTOS, V. V. de S. Identidade e diversidade no Território da Cidadania da Borborema (PB). **Raízes: Revista de Ciências Sociais e Econômicas**, v. 34, n. 1, p. 24–48, 2014. <https://doi.org/10.37370/raizes.2014.v34.401>

CAPORAL, F. R. **Extensão Rural e Agroecologia: para um desenvolvimento rural, necessário e possível**. Brasília: Embrapa, 2009.

CAR (COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO E AÇÃO REGIONAL). Agricultura familiar é estratégia para produção sustentável e conservação do meio ambiente. **CAR**, Salvador, 05 jun. 2023. Disponível em: <<http://www.car.ba.gov.br/noticias/agricultura-familiar-e-estrategia-para-producao-sustentavel-e-conservacao-do-meio-ambiente>>. Acesso em: 15 fev. 2024.

_____. **Carta anual de políticas públicas e governança corporativa**. Salvador: CAR, 2022. Disponível em: <<https://www.car.ba.gov.br/sites/default/files/2022-12/Carta%20Anual%202022.pdf>>. Acesso em: 13 abr. 2023.

_____. Departamento de Formação de Órgãos Colegiados – DFOC. **CAR**, Salvador, 2021. Disponível em: <<https://www.car.ba.gov.br/node/11217>>. Acesso em: 24 fev. 2024.

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://permaculturanaserra.files.wordpress.com/2018/10/agroecologia-novos-caminhos-para-a-agricultura-famc3adliar.pdf>>. Acesso em: 07 dez. 2023.

CARNEIRO, M. J.; CASTRO, E. G. de. **Juventude rural em perspectiva**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2007.

CARNEIRO, M. J.; MALUF, R. Para além da produção: multifuncionalidade e agricultura familiar. Rio de Janeiro: MAUAD, 2003.

CARNIELLO, M. F.; DOS SANTOS, M. J.; MÁXIMO PIMENTA, C. A. A abordagem territorial do desenvolvimento: um olhar metodológico sobre a dimensão cultural e seus componentes. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 18, n. 1, 2022. <https://doi.org/10.54399/rbgdr.v18i1.6517>

CARVALHO, K. P. As conexões entre o sistema alimentar dominante e a Covid-19: desafios à Segurança Alimentar e Nutricional no tempo presente e após. **Segurança alimentar e nutricional**, v. 28, (2021), 2021. <https://doi.org/10.20396/san.v28i00.8661416>

CARVALHO, S. M. L. de; XAVIER, T. dos S.; PINTO, F. L. B. Trajetória dos consórcios públicos baianos: oportunidades e desafios para uma política de desenvolvimento territorial. In: **Congresso CONSAD de Gestão Pública**, 9., 2016, Brasília. Artigo completo. Anais [...] Brasília: Consad, 2016. p. 1–27. Disponível em: <<http://consad.org.br/wp-content/uploads/2016/06/Painel-36-02.pdf>>. Acesso em: 19 jul. 2023.

CASTRO, A. P. de. et al. Os sistemas agroflorestais como alternativa de sustentabilidade em ecossistemas de várzea no Amazonas. **Acta Amazônica**, v. 39, n. 2, p. 279–288, 2009. <https://doi.org/10.1590/S0044-59672009000200006>

CASTRO, E. G. Juventude rural, do campo, das águas e das florestas: a primeira geração jovem dos movimentos sociais no Brasil e sua incidência nas políticas públicas de juventude. **Política & Trabalho: revista de ciências sociais**, v. 1, n. 45, 2017. <https://periodicos.ufpb.br/index.php/politicaetrabalho/article/view/30734>

CAZELLA, A. A. As bases sociopolíticas do desenvolvimento territorial: uma análise a partir da experiência francesa. **REDES**, v. 13, n. 1, p. 5–27, 2008. <https://doi.org/10.17058/redes.v13i1.633>

CAZELLA, A. A., MEDEIROS, M., DESCONSI, C., SCHNEIDER, S.; GUIMARÃES NUNES DE PAULA, L. O Enfoque da Cesta de Bens e Serviços Territoriais: Seus Fundamentos Teóricos e Aplicação no Brasil. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v.16, n. 3, p.193–206, 2020. <https://doi.org/10.54399/rbgdr.v16i3.5881>

CEA (CENTRO DE ESTUDOS DE ASSESSORIA). **Boas práticas em economia solidária no Brasil**. Brasília: CEA; FBES, 2016, 40 p. Disponível em: <<https://fbes.org.br/download/boas-praticas-em-economia-solidaria-no-brasil/>>. Acesso em: 15 fev. 2024.

CEF (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL); SICONV (SISTEMA DE GESTÃO DE CONVÊNIOS E CONTRATOS DE REPASSE). **Recursos destinados aos Territórios da**

Cidadania. Brasília: Fala.BR - Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação, 2021.

CEPAL (COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE). **Panorama Social de América Latina, 2018 LC/PUB.2019/3-P.** Santiago: Nações Unidas, 2019. Disponível em: <<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/5a4765e3-47c5-4ed2-bf2d-273af7927e4f/content>> Acesso em: 08 dez. 2023

CERQUEIRA, C. A. de; JESUS, C. M. O TERRITÓRIO LITORAL SUL. In: **As políticas territoriais rurais e a articulação Governo Federal e Estadual: um estudo de caso da Bahia.** Brasília: Ipea, 2016, p. 185–212.

CERQUEIRA, C. A. de; NEDER, H. D. Referencial metodológico para avaliação da homogeneidade do desenvolvimento rural de um território. In: **As políticas territoriais rurais e a articulação Governo Federal e Estadual: um estudo de caso da Bahia.** Brasília: Ipea, 2016, p. 123–134.

CGU (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO). Portal da Transparência: Territórios da Cidadania. Disponível em: <<https://www.portaltransparencia.gov.br/programas-de-governo/22-territorios-da-cidadania?ano=2017>>. Acesso em: 05 mar. 2021.

CHAUÍ, M. Neoliberalismo: a nova forma do totalitarismo. **Blog A Terra é Redonda**, Rio de Janeiro, 6 dez. 2019. Disponível em: <<https://aterraeredonda.com.br/neoliberalismo-a-nova-forma-do-totalitarismo/>>. Acesso em: 19 dez. 2023.

COELHO, V. S. P.; FAVARETO, A. Questioning the Relationship between Participation and Development: a case study of the Vale do Ribeira, Brazil. **World Development**, v. 36, n. 12, p. 2937–2952, 2008. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2007.11.019>

COMISSÃO EUROPEIA. **Evaluation support study of the costs and benefits of the implementation of LEADER – Executive summary.** Bruxelas: Publications Office of the European Union, 2023. Disponível em: <<https://data.europa.eu/doi/10.2762/618244>>. Acesso em: 20 nov. 2023.

CONAQ (COORDENAÇÃO NACIONAL DE ARTICULAÇÃO DAS COMUNIDADES NEGRAS RURAIS QUILOMBOLAS). **Racismo e violência contra Quilombos no Brasil.** Brasília: CONAQ, 2023. Disponível em: <<https://conaq.org.br/wp-content/uploads/2023/11/Ficha-web-Racismo-e-Violencia-Portugues.pdf>>. Acesso em 15 fev. 2024.

CONTERATO, M.; SCHNEIDER, S.; WAQUIL, P. Desenvolvimento rural no estado do Rio Grande do Sul: uma análise multidimensional de suas desigualdades regionais. **Redes**, v. 12, n. 2, 2007, p. 63-195. <http://dx.doi.org/10.17058/redes.v12i2.265>

COSTA NETO, C.; CANAVESI, F. Sustentabilidade em assentamentos rurais: o MST rumo à “reforma agrária agroecológica” no Brasil? In: ALIMONDA, H. **Ecología política: naturaleza, sociedad y utopía.** Buenos Aires: Clacso, 2003.

COSTA, F. L. da. Cultura, território e desenvolvimento: a bacia cultural como conceito e estratégia. In: COSTA, F. L. da (Org.). **Política e gestão cultural: perspectivas Brasil e França.** Salvador: EDUFBA, v.1, 2013, p. 159-194.

COSTA, F. L. da; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, v. 37, n. 5, p. 969 a 992, 2003. Disponível em: <<https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6509>>. Acesso em: 30 jan. 2024.

COUTO FILHO, V. A. **Agricultura familiar e desenvolvimento territorial: um olhar da Bahia sobre o meio rural brasileiro** (TAKAGI, M.; BALSADI, O. (eds.); Serie NEAD Especial). Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), 2007.

COVAS, A. M. A.; COVAS, M. M. C. de M. Em busca de uma racionalidade territorial multiníveis nos processos de governança regional: o exemplo da Região do Algarve. **DRd - Desenvolvimento Regional em debate**, v. 3, n. 2, p. 66–85, 2013. <https://doi.org/10.24302/drd.v3i2.453>

CUNHA, A. P. da. Diálogos entre Geografia e Agroecologia: Reflexões sobre território, desenvolvimento e colonialidade. **Terra Livre**, v. 2, n. 43, p. 170–205, 2017. <https://publicacoes.agb.org.br/terralivre/article/view/685>

DA SILVA, O. C. B. **Alfabetização de pessoas jovens e adultas: um estudo do Programa TOPA no município de Vitória da Conquista – BA**. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Vitória da Conquista, 2016.

DALLABRIDA, V. R. Território e Governança Territorial, Patrimônio e Desenvolvimento Territorial: Estrutura, Processo, Forma e Função na Dinâmica Territorial do Desenvolvimento. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 16, n. 2, p. 63–78, 2020. <https://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/5395>

DALLABRIDA, V. R.; BECKER, D. F. Governança territorial: um primeiro passo na construção de uma proposta teórico-metodológica. **Revista desenvolvimento em questão**, v. 1, n. 2, p. 73-97, 2003. <https://doi.org/10.21527/2237-6453.2003.2.73-97>

DALLABRIDA, V. R.; MUELLER, A. A.; ANDRADE, A. A. V.; CARNIELLO, M. F.; BÜTTENBENDER, P. L.; GUMIERO, R. G.; DENARDIN, V. F., ROTA, E.; MENEZES, E. C. O. Índice Multidimensional da Ativação do Patrimônio Territorial: uma proposta de referencial metodológico para estudos territoriais. **Desenvolvimento em Questão**, v. 21, n. 59, 2023, e14586. <http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2023.59.14586>

DALLABRIDA, V. R.; ROTA, 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>

DE CERQUEIRA NETO, S. P. G. O Extremo Sul da Bahia que não pertence a Bahia: da fragmentação estadual à busca de uma identidade regional. **Caminhos de Geografia**, v. 13, n. 41, p. 307-2019, 2012. <https://doi.org/10.14393/RCG134116566>

DE SOUZA, S. P.; HESPANHOL, R. O Processo de Institucionalização dos Territórios da Cidadania no Estado de São Paulo. **Revista Formação**, v. 4, p. 161–187, 2016. <https://doi.org/10.33081/formacao.v4i23.4675>

DELGADO, N. G.; GRISA, C. Institucionalidades, Governança e Projetos Territoriais na Política de Desenvolvimento Rural no Brasil. In: MIRANDA, C.; TIBURCIO, B. (Eds.). .

Políticas de Desenvolvimento Territorial e Enfrentamento da Pobreza Rural no Brasil. Brasília: IICA, 2013 (Série desenvolvimento rural sustentável; v.19), p. 239–274.

DIAS, J. S.; COSTA, F. L. da. Cultura, Território e Política Regional no Estado da Bahia, Brasil. **Córima - Revista de Investigación en Gestión Cultural**, v. 3, n. 4, 2018.

DIAS, R. C.; SEIXAS, P. C. Territorialização de Políticas Públicas, Processo ou Abordagem?. *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, n. 55, p. 47–60, 2020. <https://doi.org/10.59072/rper.vi55.9>

DIAS, W. J. V. **Territórios de Identidade e Políticas Públicas na Bahia: gênese, resultados, reflexões e desafios.** Dissertação (Mestrado em Planejamento Territorial), Universidade Estadual de Feira de Santana, Feira de Santana, 2017.

_____. Uma visão panorâmica dos principais resultados nos 10 anos da política de desenvolvimento territorial na Bahia. In: UZÊDA, D. da C. (Org.). **O mundo rural na Bahia: democracia, território e ruralidades.** 1ª ed. Feira de Santana: Z Arte Editora, 2016, cap. 6, p. 95-132.

DINIZ, D. F.; LERRER, D. F. O Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA): uma política para a democratização do Estado no Brasil. **Inter-Ação**, Goiânia, v. 43, n. 1, p. 259-280, 2018. <http://dx.doi.org/10.5216/ia.v43i1.46105>

SANTOS, A. B. dos. Fala de Nego Bispo na VII Jornada de Agroecologia da Bahia. **Diálogo com os Povos**, Salvador, 24 fev. 2023. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=Y1IxyrdNUeE>>. Acesso em 15 fev. 2024.

DOS SANTOS, A. S. Condições das juventudes rurais na contemporaneidade: da migração às políticas públicas. **Revista Cadernos de Ciências Sociais da UFRPE**, v. 1, n. 14, p. 54–74, 2020. <https://www.journals.ufrpe.br/index.php/cadernosdecienciassociais/article/view/3320>

DUARTE, L. R. R. **Transição agroecológica: uma estratégia para a convivência com a realidade semiárida do Ceara.** Programa de Pós-graduação (mestrado), Fortaleza, Universidade Federal do Ceará (UFC), 2009.

DURKHEIM, E. **Da Divisão do Trabalho Social.** 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999, 2 ed. p. 483.

EATON, D.; MEIJERINK, G. **Markets, institutional change and the new agenda for agriculture.** Stichting DLO: Wageningen, 2007. (Markets, Chains and Sustainable Development Strategy and Policy Paper, n. 6). Disponível em: <<https://edepot.wur.nl/42367>>. Acesso em: 15 fev. 2024.

EMBRAPA (EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA). Módulos Fiscais. **EMBRAPA**, Brasília, 2012. Disponível em: <<https://www.embrapa.br/codigo-florestal/area-de-reserva-legal-arl/modulo-fiscal>>. Acesso em: 1 mar. 2024.

ENRD (EUROPEAN NETWORK FOR RURAL DEVELOPMENT). LEADER Toolkit: LEADER/CLLD explained. Bruxelas: European Commission, 2018. Disponível em: <https://ec.europa.eu/enrd/sites/default/files/leader_clld-explained_en.pdf>. Acesso em: 11 out. 2023.

ESCOBAR, A. Territórios da diferença: a ontologia política dos “direitos ao território”. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 35, p. 89-100, 2015. <https://revistas.ufpr.br/made/article/view/43540/27088>

ESPARCIA, J.; ESCRIBANO, J.; SERRANO, J. From development to power relations and territorial governance: Increasing the leadership role of LEADER Local Action Groups in Spain. **Journal of Rural Studies**, v. 42, p. 29-42, 2015. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2015.09.005>

FAGUNDES, H. C. C. **O Plano Plurianual Participativo na Bahia 2008-2011: uma breve análise sobre a educação básica**. (Monografia de especialização m gestão pública), Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira, São Francisco do Conde, 2015.

FAO (FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS). **O estado da segurança alimentar e nutricional no Brasil: Um retrato multidimensional** (Relatório 2014). Brasília: FAO, 2014.

_____. **Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security**. Roma: Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), 2012.

_____. **The second report on the state of the world’s plant genetic resources for food and agriculture**. Roma: FAO, 2010. Disponível em: <https://www.fao.org/3/i1500e/i1500e_brief.pdf>. Acesso em: 07 dez. 2023

_____. Informe de la Conferencia Internacional sobre la Reforma Agraria y Desarrollo Rural – CIRADR. Porto Alegre: FAO, 2006. Disponível em: <https://www.agter.asso.fr/IMG/pdf/ICARRD-Declaracion_final.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2024.

_____. **Land Reform: Land Settlement and Cooperatives**. Roma: FAO, 2003. Disponível em: <<https://www.fao.org/3/y5026e/y5026e.pdf>> Acesso em: 04. dez. 2021.

FAO; FIDA (FUNDO INTERNACIONAL DE DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA). **United Nations Decade of Family Farming 2019-2028: the future of family farming in the context of the 2030 Agenda**. Roma: FAO, 2019. Disponível em: <<http://www.wipo.int/amc/en/mediation/rules>>. Acesso em: 07 dez. 2020.

FAVARETO, A. A educação nos marcos das transformações do rural contemporâneo. **Educação & Sociedade**, v. 35, n. 129, p. 1137–1163, 2014. <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302014144331>

_____. 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>

_____. As políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil em perspectiva – uma década de experimentações. **Desenvolvimento em Debate**, v. 1, n. 2, p. 46–63, 2010b. <https://revistas.ufrj.br/index.php/dd/article/view/31916/18075>

_____. 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, 2010c. <https://doi.org/10.37370/raizes.2009.v28.300>

_____. Transição para a sustentabilidade no Brasil e o desenvolvimento territorial nos marcos da Agenda 2030 e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. **Parcerias Estratégicas**, v. 24, n. 49, 2009, p. 51–72.

_____. **Paradigmas Do Desenvolvimento Rural Em Questão - Do Agrário Ao Territorial**. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

FAVARETO, A.; CAVALCANTE FILHO, P. G. **Sete efeitos da pandemia sobre a agricultura e o Brasil rural e interiorano**. Blog: novos Estudos CEBRAP, 2020. Disponível em: < <https://novosestudios.com.br/sete-efeitos-da-pandemia-sobre-a-agricultura-e-o-brasil-rural-e-interiorano/#gsc.tab=0> >. Acesso em: 08 dez. 2023.

FAVARETO, A.; GALVANESE, C.; KLEEB, S.; SEIFER, P.; MORALEZ, R. Quince años de desarrollo territorial rural. La experiencia de los programas y planes del estado de Bahía, Brasil. In: BERDEGUÉ, J.; CHRISTIAN, C.; FAVARETO, A. (Eds.), **Quince años de desarrollo territorial rural en América Latina: ¿qué nos muestra la experiencia?** 1. ed. Buenos Aires: Teseo, 2020, p. 175-215.

FAVARETO, A.; LOTTA, G. A longa evolução das ideias sobre Estado, políticas públicas e territórios - para além das políticas e abordagens territorialmente cegas. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 24, p. e202229, 2022. <https://doi.org/10.22296/2317-1529.rbeur.202229>

_____. Inovações institucionais nas políticas para o desenvolvimento territorial em três estados brasileiros. **Redes - Santa Cruz do Sul: Universidade de Santa Cruz do Sul**, v. 22, n. 3, p. 11–38, 2017. <https://doi.org/10.17058/redes.v22i3.10409>

FERREIRA, A. Processos e sentidos sociais do rural na contemporaneidade: indagações sobre algumas especificidades brasileiras. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 18, 2002, p. 28–46. <https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/207>

FERREIRA, C. L. R.; PEREIRA, K. A.; LOGAREZZ, A. J. M. Territorialização no Extremo Sul da Bahia e conflitos socioambientais: disputando modelos de educação e desenvolvimento. **Geosul**, v. 34, n. 71 - Dossiê Agronegócios no Brasil, p. 739-764, 2019. <http://doi.org/10.5007/1982-5153.2019v34n71p739>

FIRJAN (FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO). **Metodologia IFDM**. Rio de Janeiro: Sistema Firjan, 2018. Disponível em: <<https://www.firjan.com.br/data/files/E8/06/F0/D5/58E1B610E6543AA6A8A809C2/Metodologia%20IFDM%20-%20Final.pdf>>. Acesso em 15 fev. 2024

_____. **Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal: IFDM – Anos Anteriores (Nova Série Histórica)**, [s.d.]. Disponível em: <<https://www.firjan.com.br/ifdm/downloads/>>. Acesso em: 10 jun. 2020.

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>

FORREST, R.; KEARNS, A. Social Cohesion, Social Capital and the Neighbourhood. **Urban Studies**, v. 38, n. 12, p. 2125–2143, 2001. <https://doi.org/10.1080/00420980120087081>

FRANÇA FILHO, G.; LAVILLE, J. L. **Economia solidária: uma abordagem internacional**. Porto Alegre: Edufrgs, 2004.

FREIRE, P. **Pedagogia da autonomia**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1997.

FRM (FORO RURAL MUNDIAL). Nuevo informe: Solo el 0,3% de la Financiación contra el Cambio Climático llega a agricultores y agricultoras familiares. **Secretariado del Foro Rural Mundial**, Araba, Espanha, 16 nov. 2023. Disponível em: <<https://www.ruralforum.org/es/nuevo-informe-solo-el-03-de-la-financiacion-contra-el-cambio-climatico-llega-a-agricultores-y-agricultoras-familiares/>>. Acesso em: 15 fev. 2024.

FUINI, L. L. A territorialização do desenvolvimento: construindo uma proposta metodológica. **Interações**, v. 15, n. 1, p. 21–34, 2014. <https://doi.org/10.1590/S1518-70122014000100003>

FURTADO, C. **Ensaio sobre cultura e o Ministério da Cultura**. Rio de Janeiro: Editora Contraponto, 2012.

_____. **Formação econômica do Brasil**. 34. ed. São Paulo, Companhia das Letras, 2007.

FURTADO, C. Os desafios da nova geração. **Revista de Economia Política**, v. 24, n. 96, p. 483–486, 2004. <https://doi.org/10.1590/0101-35172004-1639>

GAIGER, L. I. A economia solidária e o projeto de outra mundialização. **DADOS (Revista de Ciências Sociais)**, v. 47, n. 4, p.799–834, 2004. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582004000400006>

GALARDO-COBOS, R. Rural development in the European Union: the concept and the policy. **Agronomía Colombiana**, v. 28, n. 3, p. 475–781, 2010. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=180320698014>>. Acesso em: 14 fev. 2024.

GALVANESE, C. **Paradigmas do planejamento territorial em debate – contribuições críticas a um campo emergente**. Santo André: Ed. da UFABC, 2021.

GERTLER, P.; MARTÍNEZ, S.; PREMAND, P.; RAWLINGS, L.; VERMEERSCH, C.. **A avaliação do impacto na prática**. 2. ed. Washington DC: Banco Mundial, 2011.

GOMIDE, A. Capacidades estatais para políticas públicas em países emergentes: (des)vantagens comparativas do Brasil. In: GOMIDE, A. A.; BOSCHI, R. R. **Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

GONÇALVES, A. L. R.; MEDEIROS, C. M. de; MATIAS, R. L. A. de. **Sistemas agroflorestais no Semiárido brasileiro: estratégias para combate à desertificação e enfrentamento às mudanças climáticas**. Recife: Centro Sabiá/Caatinga, 2016.

GONZÁLEZ, S. R.; PEREIRA, V. C.; DAL SOLGIO, F. K. A Perspectiva Orientada ao Ator em estudos sobre Desenvolvimento Rural. **Perspectivas Rurales Nueva Época**, v. 13, n. 25, p. 101-121, 2015. <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/perspectivasrurales/article/view/6386>

GOOGLE. Google Earth. Disponível em: <<https://earth.google.com/web/>>. Acessado em: 12 dez. 2023.

GRAEUB, B. E. et al. The State of Family Farms in the World. **World Development**, v. 87, p. 1–15, 2016. Disponível em: <<https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2015.05.012>>. Acesso em: 23 out. 2022.

GRAZIANO DA SILVA, J. **O Novo Rural Brasileiro**. 2. ed. Campinas: Unicamp, IE, 2002.

GRISA, C. et al. **A desestruturação das políticas públicas de fortalecimento da agricultura familiar: mudanças institucionais, estratégias de desmonte e novas configurações**. Rio de Janeiro: Fundação Heirich Böll, 2022.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre Sociedade e Estado no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 52, n. (suppl. 1), 2014, p. 125-142. <https://doi.org/10.1590/S0103-20032014000600007>

GUIMARÃES; M. D. A. **Desenvolvimento Rural: Territórios e Redes**. Tese (Doutorado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade), Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

GUZMAN CASADO, G. I.; MOLINA, M. G. de; SEVILLA GUZMAN, E. **Introduccion a la agroecologia como desarrollo rural sostenible**. Madrid: Ediciones Mundi-Prensa, 2000.

GUZMÁN, E. S. El Marco Teórico de la Agroecología. In: GUZMAN, E. S. **Desde el Pensamiento Social Agrario**. 1ª ed. Córdoba: UCOPress, Editorial Universidad de Córdoba, p. 221–248, 2006.

HOFFMANN, R. Insegurança alimentar no Brasil após crise, sua evolução de 2004 a 2017-2018 e comparação com a variação da pobreza. **Segurança Alimentar e Nutricional**, v. 28, e021014, 2021. <http://dx.doi.org/10.20396/san.v28i00.8663556>

_____. A distribuição da posse da terra no Brasil (1985-2017). In: Vieira Filho, J. E. R.; Gasques, J. G. **Uma jornada pelos contrastes do Brasil: cem anos do Censo Agropecuário**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2020, p. 77-90 (cap. 5).

HOFFMANN, R.; HOFFMANN, N. The Leader Programme as an Impulse for New Projects in Rural Areas. **Quaestiones Geographicae**. 2018, v. 37, n. 2, p. 141–150, 2018. <https://doi.org/10.2478/quageo-2018-0014>

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

IBGE (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA). **Censo 2022: População e Domicílios - Primeiros resultados**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: <<https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/>>. Acesso em 15 fev. 2024.

_____. **Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018**. Rio de Janeiro: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, 2021. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/24786-pesquisa-de-orcamentos-familiares-2.html?edicao=28708>>. Acesso em: 31 ago. 2021.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Continuada**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?edicao=34420>>. Acesso em: 14 abr. 2023.

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

_____. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/resultados.html>>. Acesso em: 11 maio. 2021.

_____. **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-agropecuário/censo-agropecuário-2006/dados-sobre-agricultura-familiar-mda-pronaf>>. Acesso em: 10 jun. 2020.

INCRA (INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA). **Incra nos Estados - Informações gerais sobre os assentamentos da Reforma Agrária**. Brasília, 31 dez. 2017. Disponível em: <<https://painel.incra.gov.br/sistemas/index.php>>. Acesso em: 28 maio. 2024

JESUS, C. M. Desenvolvimento territorial rural na Bahia: caracterização socioeconômica dos territórios rurais e da cidadania In: ORTEGA, A. C.; PIRES, M. J. S. (Org.). **As políticas territoriais rurais e a articulação governo federal e estadual: um estudo de caso da Bahia**. Brasília: IPEA, 2016, cap. 4, p. 85-110.

JUAZEIRO. Mercado do Produtor de Juazeiro é o segundo do país em comercialização. **Prefeitura Municipal de Juazeiro, Autarquia Municipal de Abastecimento**, Juazeiro, 23 abr. 2023. Disponível em: <<https://www6.juazeiro.ba.gov.br/mercado-do-produtor-de-juazeiro-e-o-segundo-do-pais-em-comercializacao/>>. Acesso em: 05 fev. 2024.

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

_____. 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>

KARRIEM, A. The rise and transformation of the Brazilian landless movement into a counter-hegemonic political actor: a Gramscian analysis. **Geoforum**, v. 40, n. 3, p. 316-325, 2009. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2008.10.005>

KINGDON, J. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. Boston: Little Brown, 1984.

LACERDA, T. F. N. de; MARQUES, P. E. M. A agricultura, representação territorial e reprodução social da agricultura familiar. **RURIS (Campinas, Online)**, v. 2, n. 2, 2012. <https://doi.org/10.53000/rr.v2i2.675>

LAFAYE, C.; THÉVENOT, L. Une justification écologique? **Revue Française de Sociologie**, v. 34, n. 4, p. 495-524, 1993.

LASSWELL, H. D. **The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis**. College Park: Bureau of Governmental Research, University of Maryland, 1956.

LATOUR, B. Moderniser ou écologiser ? A la recherche de la Septième Cité. **Écologie & politique**, v. 59, n. 13, 1995, p. 5–27.

LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. Ed. 7. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LEITE, A. Z.; DE CASTRO, L.F.P.; SAUER, S. A questão agrária no momento político brasileiro: liberalização e mercantilização da terra no estado mínimo de Temer. **OKARA Geogr. em debate** v.12, n. 247, 2018. <https://doi.org/10.22478/ufpb.1982-3878.2018v12n2.41316>

LEITE, S. P. et al. Multidimensionalidade e heterogeneidade dos processos de desmonte de políticas públicas: a trajetória recente das políticas de fortalecimento da agricultura familiar no Brasil. In: GOMIDE, A. A.; SILVA, M. M. S.; LEOPOLDI, M. A. (Orgs.). . **Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)**. 1. ed. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2023, p. 385-408. <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-049-3/capitulo13>

LEITE, S. P.; WESZ JÚNIOR, V. J. Um estudo sobre o financiamento da política de desenvolvimento territorial no meio rural brasileiro. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 50, n. 4, p. 645–666, 2012. <https://doi.org/10.1590/S0103-20032012000400004>

LEITE, S. P.; WESZ JÚNIOR, V. J. O financiamento da política de desenvolvimento territorial: uma análise do Pronat e do Programa Território da Cidadania. In: LEITE, S. P. et al. (autores); MIRANDA, C.; TIBURCIO, B. (org.). **Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil**. Brasília: IICA, 2011 (Série desenvolvimento rural sustentável; v.14), p. 169-198. Disponível em: <<https://repositorio.iica.int/handle/11324/6891>>. Acesso em: 1 mar. 2023.

LEITE, V. J. et al. A formação de educadores do campo e a educação básica: por uma prática escolar emancipatória. **Currículo sem Fronteiras**, v. 20, n. 3, p. 1148-1172, 2020. <http://dx.doi.org/10.35786/1645-1384.v20.n3.26>

LEVIN, J. **Estatística Aplicada a Ciências Humanas**. 2a. Ed. São Paulo: Editora Harbra Ltda, 1987.

LIMA, J. S. G. Segurança alimentar e nutricional: sistemas agroecológicos são a mudança que a intensificação ecológica não alcança. **Ciência e Cultura**, v. 69, n. 2, p. 49–50, 2017. <http://dx.doi.org/10.21800/2317-66602017000200015>

LIMA, S. K.; GALIZA, M.; VALADARES, A.; ALVES, F. **Produção e consumo de produtos orgânicos no mundo e no Brasil**. Brasília/Rio de Janeiro: Ipea (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), 2020. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9678/1/TD_2538.pdf>. Acesso em: 07 dez. 2023.

LONG, N. **Sociología del desarrollo: una perspectiva centrada en el actor**. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores em Antropología Social, El Colegio de San Luis. 2007.

LONG, N.; PLOEG, J. P. Heterogeneidade, ator e estrutura: para a reconstituição do conceito de estrutura. In: SCHNEIDER, S.; GAZOLLA, M. (Orgs.). **Os atores do Desenvolvimento Rural: perspectivas teóricas e práticas sociais**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2011, p. 21-48.

LÓPEZ, M. das G. F. Saberes e sabores da cultura baiana. **RTES – Temas em Educação e Saúde**, v. 12, n. 2, p. 175-182, 2016. <https://periodicos.fclar.unesp.br/tes/article/download/10226/6672/28321>

LÖSCH, E. L.; BRICARELLO, P. A.; GAIA, M. C. de M. Agroecologia e segurança alimentar em tempos de pandemia de Covid-19. **Revista Katálisis**, v. 25, n. 3, p. 551–559, 2022. <https://doi.org/10.1590/1982-0259.2022.e86559>

LOTTA, G.; FAVARETO, A. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 57, 2016, pp. 49-65. <https://doi.org/10.1590/1678-987316245704>

MALUF, R. A multifuncionalidade da agricultura na realidade rural brasileira. In: CARNEIRO, M. J.; MALUF, R. (Orgs.). **Para além da produção: multifuncionalidade e agricultura familiar**. 1. ed. Rio de Janeiro: MAUAD, 2003, p. 135–152.

MAPA (MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO). **Sistema de Informação Territorial (SIT)**. Disponível em: <<http://sit.mda.gov.br/mapa.php>>. Acesso em: 22 set. 2020.

MARCHETTI, F.; MORUZZI MARQUES, P. E.; SANTOS, J. D. dos; SILVA, F. O. C. Caminhos da reforma agrária no Brasil e suas implicações para a agrobiodiversidade. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 28, n. 2, p. 284-311, 2020. <https://doi.org/10.36920/esa-v28n2-2>

MARQUES, V. P. M. de A. Os estabelecimentos em transição agroecológica no Censo Agropecuário 2017: uma aproximação. **Cadernos de Agroecologia** (Anais da Reunião Técnica sobre Agroecologia, Resiliência e Bem Viver), v. 17, n. 3, 2022. <https://cadernos.aba-agroecologia.org.br/cadernos/article/view/6681>

MARTINS, J. S. **Os camponeses e a política no Brasil: as lutas sociais no campo e seu lugar no processo político**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1983.

MASON, J. Qualitative Interviewing. In: MASON, J. **Qualitative Researching**. 2a ed. Londres: SAGE Publications, 2002, cap. 4, p. 62-83.

MASOT, A. N.; ALONSO, G. C.; MORENO, L. M. C. Principal Component Analysis of the LEADER Approach (2007–2013) in South Western Europe (Extremadura and Alentejo). *Sustainability*, v. 11, n. 15, 2019. <https://doi.org/10.3390/su11154034>

MATTEI, L. Pobreza rural: um fenômeno histórico-estrutural relacionado à estrutura agrária do país. *Observatório de Políticas Públicas para Agricultura*, v. 41, p. 1-5, 2012. Disponível em: <https://oppa.net.br/artigos/portugues/artigo_OPPA_pt_041-01_2012-lauro_mattei.PDF>. Acesso em: 04 fev. 2024.

_____. **Impactos do Pronaf: análise de indicadores**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2005.

MAY, T. **Pesquisa social: questões, métodos e processos**. Porto Alegre: Artmed, 2004.

MBOW, C. et al. Agroforestry solutions to address food security and climate change challenges in Africa. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, v. 6, p. 61-67, 2014.

MEDEIROS, E. Is there a rise of the territorial dimension in the EU Cohesion Policy? *Finisterra*, v. 51, n. 103, 2016. <https://doi.org/10.18055/Finis7940>

MEDEIROS, M. **Os ricos e os pobres: o Brasil e a desigualdade**. 1ª edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2023.

MEDINA, G. S.; GOSCH, M. S.; DELGROSSI, M. E. Development pathways for family farmers: lessons from Brazil on the need for targeted structural reforms as a means to address regional heterogeneity. *Geoforum*, v. 118, p. 14-22, 2021. <http://dx.doi.org/10.1016/j.geoforum.2020.11.008>

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>

MELO, M. A. Estado, governo e políticas públicas. In: MICELI, S. (Org.). **O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)**. São Paulo: Sumaré, 1999. v. 3, p. 59-100.

MIDDLEJ, M. **Universidade e região: territorialidade da Universidade Estadual de Santa Cruz**. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2004.

MIGUEL, L. F. Democracia fraturada: o golpe, os limites do arranjo concorrencial e a perplexidade da ciência política. In: MIGUEL, L. F.; BIROLI, F. (Orgs.). **Encruzilhadas da democracia**. Porto Alegre (RS): Zouk, 2017.

MILANO, M. Z.; CAZELLA, A. A. Cooperativismo e Associativismo no Enfoque da Cesta de Bens e Serviços Territoriais: Uma Análise A Partir Da Serra Catarinense. In BÚRIGO, F. L.; OSCAR, J. R.; FERREIRA, R. G. (Eds.), **Cooperação e Desenvolvimento Rural: Olhares Sul Americanos**. 1a Ed.). Florianópolis: Letras Contemporâneas, 2021.

MINAYO, M. C. S. **Pesquisa social: teoria, métodos e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 2001.

MOREIRA, R. M.; CARMO, M. S. Agroecologia na construção do desenvolvimento rural sustentável. **Agricultura em São Paulo**, v. 51, n. 2, p. 37–56, 2004. <http://www.iea.sp.gov.br/out/publicacoes/asp-2-04-4r.htm>

MORUZZI MARQUES, P. E. **Críticas e justificações em torno de alternativas agrícolas no estado de São Paulo**. Tese (Livre-docência) – Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”, Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2013.

MORUZZI MARQUES, P. E. Concepções em disputa na formulação das políticas públicas de apoio à agricultura familiar: uma releitura sobre a criação do PRONAF. **Raízes: Revista de Ciências Sociais e Econômicas**, v. 22, n. 2, p. 16–28, 2004. <https://doi.org/10.37370/raizes.2003.v22.217>

MPF (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL). **Plataforma de Territórios Tradicionais**, Brasília, 2019. Disponível em: <<https://territoriostradicionais.mpf.mp.br/#/institucional>>. Acesso em: 20 nov. 2023.

MST (MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA). Educação MST. **MST**, [s. l.], 2024. Disponível em: <<https://mst.org.br/educacao/>>. Acesso em: 15 fev. 2024.

MÜLLER, O. Making landscapes of (be)longing. Territorialization in the context of the EU development program leader in north Rhine-Westphalia. **European Countryside**, v. 13, n.1, p. 1-21, 2021. <https://doi.org/10.2478/euco-2021-0001>

NAVARRO, F. A.; WOODS, M.; CEJUDO, E. The LEADER Initiative has been a Victim of Its Own Success: The Decline of the Bottom-Up Approach in Rural Development Programmes - The Cases of Wales and Andalusia. **Sociologia Ruralis**, v. 56, n. 2, p.270–288, 2016. <https://doi.org/10.1111/soru.12079>

NEDER, H. D.; LOPES, T. C. Efeitos do Programa Territórios da Cidadania sobre Indicadores Econômicos e Sociais dos Municípios de MG: uma abordagem de mensuração com métodos de pareamento. **Revista Políticas Públicas**, v. 19, n. 2, p. 551–563, 2016. <https://doi.org/10.18764/2178-2865.v19n2p551-563>

NUNES, E. M.; GONDIM, M. de F. R.; GODEIRO NUNES, K. F.; OLIVEIRA, I. A. de; GÓIS, B. V. de. O Índice de Capacidades Institucionais como mecanismo da gestão social e da governança nos Territórios Rurais. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 42, p. 301-329, 2022. <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/332>

OLAR, A.; JITEA, M.I. Enabling Factors for Better Multiplier Effects of the LEADER Programme: Lessons from Romania. **Sustainability**, v. 13, n. 9, 2021. <https://doi.org/10.3390/su13095184>

OLIVEIRA JUNIOR., A. B. de; LAMINE, C. Agroecologia na Bahia: dos “malucos” à institucionalização e lutas. **Cadernos de Agroecologia** (Anais do VIII Congresso Brasileiro de Agroecologia), v. 8, n. 2, 2013. <https://revistas.aba-agroecologia.org.br/cad/article/view/14815>

OLIVEIRA, A. U. **A Mundialização da Agricultura Brasileira**. São Paulo: Iânde Editorial, 2016.

OLIVEIRA, C.; LIMA, L.; QUARESMA, A.; SANTANA, I.; SOUZA, A. C. Relato de experiência técnica da implementação do Projeto Bahia Produtiva no Território do Baixo Sul da Bahia. *Cadernos de Agroecologia (Anais do XI Congresso Brasileiro de Agroecologia)*, v. 15, n. 2, 2020. <https://cadernos.aba-agroecologia.org.br/cadernos/article/view/5939/3117>

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/drd.v5i2.744>

OLIVEIRA, O. F. de; 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, 2018. <https://doi.org/10.54399/rbgdr.v14i2.3597>

ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). Sustainable Development Goals. **United Nations Development Programme**, Nova York, 2021. Disponível em: <<https://www.undp.org/sustainable-development-goals>>. Acesso em: 09 set. 2021.

_____. United Nations Decade of Family Farming (2019–2028). **General Assembly**, Nova York, 19 jan. 2018. Disponível em: <<https://undocs.org/A/RES/72/239>>. Acesso em 07 dez. 2020.

OPRIA, A. M.; ROSU, L.; IATU, C. LEADER Program—An Inclusive or Selective Instrument for the Development of Rural Space in Romania? **Sustainability**, v. 13, n. 21, 2021. <https://doi.org/10.3390/su132112187>

ORTEGA, A. C. As políticas territoriais rurais no Brasil: as ações do governo federal. In: ORTEGA, A. C.; PIRES, M. J. S. (Org.). **As políticas territoriais rurais e a articulação governo federal e estadual: um estudo de caso da Bahia**. Brasília: IPEA, 2016, cap. 2, p. 31-54.

ORTEGA, A. C.; CERQUEIRA, C. A.; SILVA, F. P. M. da. As políticas públicas de desenvolvimento no estado da Bahia: evolução e características. In: ORTEGA, A. C.; PIRES, M. J. S. (Org.). **As políticas territoriais rurais e a articulação governo federal e estadual: um estudo de caso da Bahia**. Brasília: IPEA, 2016b, cap. 3, p. 55-84.

ORTEGA, A. C.; CERQUEIRA, C. A.; SILVA, F. P. M. da. Planejamento, desenvolvimento e descentralização: o papel do Estado no desenvolvimento territorial. In: ORTEGA, A. C.; PIRES, M. J. S. (Org.). **As políticas territoriais rurais e a articulação governo federal e estadual: um estudo de caso da Bahia**. Brasília: IPEA, 2016a, cap. 1, p. 17-29.

ORTEGA, A. **Territórios deprimidos**. Campinas, SP: Editora Alínea; Uberlândia, MG: Edufu, 2008.

PADOVAN, M. P.; NASCIMENTO, J. S.; PEREIRA, Z. V.; ALVES, J. C.; RAMOS, F. S. Estado da arte de sistemas agroflorestais em bases agroecológicas em Mato Grosso do Sul, região Centro Oeste do Brasil. **Cadernos de Agroecologia**, v. 11, n. 2, 2016. <https://revistas.aba-agroecologia.org.br/cad/article/view/21495>

PAPADOPOULOUA, E.; HASANAGASB, N.; HARVEY, D. Analysis of rural development policy networks in Greece: Is LEADER really different? **Land Use Policy**, v. 28, p. 663-673, 2011. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2010.11.005>

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>

PEIXOTO, R. Como a recente descoberta do primeiro clima árido no Brasil pode impactar o restante do país. **Portal G1**, 21 jan. 2024. Disponível em: <<https://g1.globo.com/google/amp/meio-ambiente/noticia/2024/01/21/como-a-recente-descoberta-do-primeiro-clima-arido-no-brasil-pode-impactar-o-restante-do-pais.ghtml>>. Acesso em 14 fev. 2024.

PETERSON, P. et al. **Luzes no Sertão: Trajetórias de Emancipação Social na Agricultura Familiar do Semiárido da Bahia - Efeitos do Projeto Pró-Semiárido segundo o método Lume**. 3ª ed (Caderno Pró-Semiárido). Juazeiro: Imburanatec Design, 2022.

PICOLOTTO, E. L. Os atores da construção da categoria agricultura familiar no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 52, p. 63-84, 2014. <https://doi.org/10.1590/S0103-20032014000600004>

PINTO, N. G. M.; CORONEL, D. A. O desenvolvimento rural dos municípios e mesorregiões do Rio Grande do Sul. In: **7º Encontro de Economia Gaúcha**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 2016, p. 1-30. Disponível em: <<https://arquivofee.rs.gov.br/wp-content/uploads/2014/05/201405237eeg-mesa12-desenvolvimentoruralrs.pdf>>. Acesso em: 16 mar. 2023.

PIRES, R.; GOMIDE, A. **Capacidades estatais e democracia – a abordagem dos arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2012.

PNUD (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO). **Relatório do Desenvolvimento Humano 2019 - Além do rendimento, além das médias, além do presente: Desigualdades no desenvolvimento humano no século XXI**. Nova York: Nações Unidas, 2019. Disponível em: <<https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr2019ptpdf.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2024.

PNUD BRASIL. **Atlas Brasil: Consulta**. Disponível em: <<http://atlasbrasil.org.br/consulta/planilha>>. Acesso em: 13 mar. 2021.

POMPONET, A. S. Envolvimento social na formulação de políticas públicas: o PPA participativo 2008-2011 na Bahia. In SEI (Org.). **Bahia Análise & Dados**, v.18, n. 1. Salvador: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia, 2008, cap. 11, p. 137-146.

PORTO-GONÇALVES, C. W. As Minas e os Gerais: Breve Ensaio sobre Desenvolvimento e Sustentabilidade a partir da Geografia do Norte de Minas. **Revista Verde Grande: Geografia e Interdisciplinaridade**, v. 3, n. 02, p. 03-25, 2021. <https://doi.org/10.46551/rvg26752395202120325>

PRADRO JUNIOR., C. **Formação do Brasil Contemporâneo: colônia**. 1a. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do Poder**. São Paulo: Editora Ática, 1993.

REDE PENSSAN (REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR). **II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil: II VIGISAN - relatório final**. São Paulo/SP: Fundação Friedrich Ebert, 2022.

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

RICHARDSON, R. J.; PERES, J. A. S.; WANDERLEY, J. C. V.; CORREIA, L. M.; PERES, M. H. M. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3ª Ed. São Paulo: Atlas, 2012, 334 p.

RIMISP (CENTRO LATINOAMERICANO PARA EL DESARROLLO RURAL). **La transformación rural de América Latina**. Santiago: RIMISP, 2015. Disponível em: <<https://rimisp.org/noticia/transformacion-rural-america-latina/>>. Acesso em: 23 out. 2018.

RINGLER, C. et al. Sustainable agricultural intensification: the promise of innovative farming practices. In: IFPRI (International Food Policy Research Institute). **Global Food Policy Report**. Washington, DC: IFPRI, 2013.

RIO GRANDE DO NORTE. Sobre o Projeto RN Sustentável. **Secretaria de Estado do Planejamento e das Finanças**, Fortaleza, [s.d.]. Disponível em: <http://www.governocidadao.rn.gov.br/?pg=sobre_o_projeto> Acesso em: 02 fev. 2022.

RIOS, S. O. Desafios à categoria “Território de Identidade”: uma análise da proposta de desenvolvimento instituída pela lei baiana nº 13.214/2014. **Revista Da AJURIS**, v. 45, n. 145, p. 223–250, 2018. Disponível em: <<https://revistadaajuris.ajuris.org.br/index.php/REVAJURIS/article/view/974/Ajuris%20145%20-%20DT9.pdf>>. Acesso em: 24 fev. 2024.

RITTEL, H.W.J.; WEBBER, M.M. Dilemmas in a general theory of planning. **Policy Sciences**, n. 4, p. 155–169, 1973. <https://doi.org/10.1007/BF01405730>

RODRIGO, R. Você sabe o que são as Comunidades de Fundo e Fecho de Pasto? **Brasil de Fato**, Recife, 23 mar. 2022. Disponível em: <<https://www.brasildefatope.com.br/2022/03/23/voce-sabe-o-que-sao-as-comunidades-de-fundo-e-fecho-de-pasto>>. Acesso em: 20 nov. 2023.

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>

SABOURIN, E. et al. Le démantèlement des politiques publiques rurales et environnementales au Brésil. **Cohiers Agricultures**, v. 29, n. 31, 2020, pp. 1-8. <https://doi.org/10.1051/cagri/2020029>

SABOURIN, E. P.; MASSARDIER, G.; SOTOMAYOR, O. As políticas de Desenvolvimento Territorial Rural na América Latina: uma hibridação das fontes e da implementação. **Mundos Plurales - Revista Latinoamericana de políticas y acción pública**, v. 3, n. 1, p. 75-98, 2016. <https://doi.org/10.17141/mundosplurales.1.2016.2319>.

SABOURIN, E.; SAYAGO, D. Dossier: “Public Policies for Territorial Development in Latin America”. **Sustentabilidade em Debate**, v. 4, n. 2, p. 15-16, 2013. <https://doi.org/10.18472/SustDeb.v4n2.2013.10047>

SAES, M. S. M.; SILVEIRA, R. L. F. Novas formas de organização das cadeias agrícolas brasileiras: tendências recentes. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 22, n. 2, 2014. <https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/389>

SANCHEZ, A. R. N.; CRUZ, T. V. da; NAREZI, G.; CREPALDI, M. O. S. A produção orgânica no estado da Bahia, Brasil: uma análise espaço-temporal dos cadastros e das entidades certificadoras (2014-2020). **Sociedade & natureza**, v. 33, p. 1-15, 2021. <https://doi.org/10.14393/SN-v33-2021-60426>

SANTANA, A. S. de; SANTOS, G. R. dos. Impactos da seca de 2012-2017 na região semiárida do Nordeste: notas sobre a abordagem de dados quantitativos e conclusões qualitativas. **IPEA - boletim regional, urbano e ambiental**, v. 22, n. jan.-jun., p. 119-129, 2020. Disponível em: <https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/boletim_regional/201210_brua_22_ensaio_ambiental_artigo_9.pdf> Acesso em: 14 fev. 2024.

SANTOS, A. V.; DA SILVA, M. A. S. Avaliação de Características Habitacionais de Domicílios Rurais em Recortes Territoriais Sergipanos. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 54, n. 1, p. 109–130, 2016. <https://doi.org/10.1590/1234-56781806-9479005401006>

SANTOS, C. F. dos. et al.. A agroecologia como perspectiva de sustentabilidade na agricultura familiar. **Ambiente & Sociedade**, v. 17, n. 2, p. 33–52, 2014. <https://doi.org/10.1590/S1414-753X2014000200004>

SANTOS, F. L. B. dos. **Uma história da onda progressista sul-americana (1998-2016)**. 1ª ed. São Paulo: Elefante, 2018.

SANTOS, M. **Por uma Geografia Nova: da crítica da Geografia a uma Geografia Crítica**. 3ª ed. São Paulo: HUCITEC, 1986.

SANTOS, T. R.; SILVA, P. H. C.; GERMANI, G. I. As metamorfoses da questão quilombola na Bahia. In: **CONGRESSO INTERNACIONAL DA ALAS, XXVIII**, Recife – Universidade Federal do Recife (UFRE), 2011. Anais...Disponível em: <https://geografar.ufba.br/sites/geografar.ufba.br/files/geografar_santossilvagermani_metamorfosequestaoquilombolabahia.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2024.

SANTOS, V. S.; LUCENA, A. R. M. de. Associativismo e políticas públicas: um estudo de caso do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no Assentamento Frei Vantuy, Ilhéus - BA (2020 – 2021). In: **Encontro estadual de história, XI, 2022, Salvador - Universidade Federal da Bahia**. Anais [...]. Salvador: Associação Nacional de História (ANPUH-BA), 2022. Disponível em: <<https://www.encontro2022.bahia.anpuh.org/>>. Acesso em: 20/11/2023.

SAQUET, M. Abordagens e concepções de território e territorialidade. **Revista Geográfica de América Central**, v. 2, n. 47E, p. 1-16, 2011. <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/geografica/article/view/3039/jrn>

SAQUET, M. A.; SILVA, S. S. (2008). Milton Santos: concepções de geografia, espaço e território. **Geo UERJ**, v. 2, n. 18, p. 24-42, 2008. <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/view/1389/1179</jrn>

SCHEJTMAN, A.; BERDEGUÉ, J. Desarrollo Territorial Rural. In: ECHEVERRÍA, R. (ed.) **Desarrollo territorial rural en América Latina y el Caribe: manejo sostenible de recursos naturales, acceso a tierras y finanzas rurales**. Washington, DC.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2003.

SCHEMBERGUE, A. et al.. Sistemas Agroflorestais como Estratégia de Adaptação aos Desafios das Mudanças Climáticas no Brasil 2. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 55, n. 1, p. 9–30, 2017. <https://doi.org/10.1590/1234-56781806-94790550101>

SCHIESARI, C.; MORUZZI MARQUES, P. E. Justificações da adoção do enfoque territorial nas políticas públicas rurais: o protagonismo da Bahia. In: **Encontro da Rede de Estudos Rurais, 10, São Carlos – Universidade Federal de São Carlos (UFSCar)**, 2023. Disponível em: <https://doity.com.br/media/doity/submissoes/artigo-f3841b217efed48f5c3ac54e89cb05ff213c2abb-arquivo.pdf>>. Acesso em: 1 mar. 2024.

SCHIESARI, C.; MORUZZI MARQUES, P. E.; SARRIÉS, G. A. Avaliação da gestão territorial no estado da Bahia: uma investigação a partir da elaboração de índice de desenvolvimento rural sustentável. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Territorial Sustentável - GUAJÚ**, v. 9, Edição Especial, 2023. <https://doi.org/10.5380/guaju.v9i0.89957>

SCHIESARI, C.; MORUZZI MARQUES, P. E.; SARRIÉS, G. A. Efeitos da gestão territorial no Índice de Desenvolvimento Rural da Agricultura Familiar nos Territórios da Cidadania do estado da Bahia. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 62, n. 3, p. e272742, 2024. <https://doi.org/10.1590/1806-9479.2023.272742pt>

SCHNEIDER, S. A importância da pluriatividade para as políticas públicas no Brasil. **Revista de Política Agrícola**, v. 16, n. 3, 2007. <https://seer.sede.embrapa.br/index.php/RPA/article/view/457>

_____. A Abordagem Territorial do Desenvolvimento Rural e suas Articulações Externas. **Sociologias**, n. 11, p. 88–125, 2004. <https://doi.org/10.1590/S1517-45222004000100006>

_____. **A pluriatividade na agricultura familiar**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2003.

SCHNEIDER, S.; SILVA, M. K.; MORUZZI MARQUES, P. E. Políticas públicas e participação social no Brasil rural. 1. ed. Porto Alegre, Editora da UFRGS, 2009.

SCHWARZ, R. Um seminário de Marx. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 50, p. 99–114, mar. 1998.

SEBRAE. Entenda o que são OSCIPs e como elas funcionam. **Portal SEBRAE**, [s. l.], 2021. Disponível em: <https://sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/arquivos/entenda-o-que-sao-oscips-e-como-elas-funcionam,bc91c97a0a9de710VgnVCM100000d701210aRCRD#:~:text=Uma%20OSCIP%20%C3%A9%20uma%20qualifica%C3%A7%C3%A3o,entidades%20t%C3%ADpicas%20do%20terceiro%20setor>. >. Acesso em 13 nov. 2023.

SEI (SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA). **MAPA TERRITÓRIOS IDENTIDADE BAHIA**. Salvador: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), 2019. Disponível em: <<https://sei.ba.gov.br/site/geoambientais/mapas/pdf/TERRITORIOS IDENTIDADE BAHIA MAPA 1V5M 2019 SEI.pdf>>. Acesso em: 13 nov. 2023.

_____. **Perfil dos Territórios de Identidade da Bahia**. Salvador: SEI, 2018 (Série territórios de identidade da Bahia, v. 3). Disponível em: <https://sei.ba.gov.br/images/publicacoes/download/perfil_dos_territorios/territorio_identidade_vol03.pdf>. Acesso em: 08 nov. 2023.

_____. **Perfil dos Territórios de Identidade da Bahia**. Salvador: SEI, 2016 (Série territórios de identidade da Bahia, v. 2). Disponível em: <https://sei.ba.gov.br/images/publicacoes/download/perfil_dos_territorios/territorio_identidade_vol02.pdf>. Acesso em: 08 nov. 2023

_____. **Perfil dos Territórios de Identidade da Bahia**. Salvador: SEI, 2015 (Série territórios de identidade da Bahia, v. 1). Disponível em: <https://sei.ba.gov.br/images/publicacoes/download/perfil_dos_territorios/territorio_identidade_vol01.pdf>. Acesso em: 08 nov. 2023

_____. **Resultados da PNAD 2013**. Salvador: SEI, 2014. Disponível em: <https://sei.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2258&Itemid=1174&lang=pt>. Acesso em: 27 jul. 2021.

SEPLAN (SECRETARIA DE PLANEJAMENTO DO ESTADO DA BAHIA). Política Territorial. **SEPLAN**, Salvador, [s.d.]. Disponível em: <<https://www.seplan.ba.gov.br/politica-territorial/>>. Acesso em: 19 julho. 2023.

_____. **Caderno Seplan - PPA participativo: registro de uma história**. Salvador: SEPLAN, 2012. Disponível em: <<https://www.seplan.ba.gov.br/publicacoes/caderno-seplan-ppa-participativo-dez-2012/>>. Acesso em: 31 jan. 2024.

SERPA, A.; BORGES, S. O papel dos agentes públicos e da sociedade civil na implementação de políticas de desenvolvimento territorial no estado da Bahia: uma análise preliminar. **Geografares**, n. 11, p. 31 59, 2012. <https://doi.org/10.7147/GEO11.2123>

SERPA, A.; BORGES, S.; ARAÚJO, H.; MONTEIRO, J. Políticas de desenvolvimento territorial e cultural: articulação de escalas geográficas e regionalização institucional no estado da Bahia. In: **Encontro nacional da ANPUR**, XIV, 2011. Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR), 2011. Disponível em: <<https://anpur.org.br/site/anais/ena14/html/gt9.html>>. Acesso em: 14 fev. 2024.

SERRA, E.; SOBRINHO, A. P. A proposta pedagógica do MST e as escolas de campo. **Boletim de Geografia**, v. 31, n. 2, p. 143-152, 2013. <https://doi.org/10.4025/bolgeogr.v31i2.13031>

SICHE, R.; AGOSTINHO, F.; ORTEGA, E.; ROMEIRO, A.; Índices versus indicadores: precisões conceituais na discussão da sustentabilidade de países. **Ambiente & Sociedade**, v. 10, n. 2, p. 137-148, 2007. <https://doi.org/10.1590/S1414-753X2007000200009>

SILVA JUNIOR, 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>

SILVA, A. C. da. A Dinâmica Baiana dos Consórcios Públicos: Conjuntura e Formas de Atuação. In: **Encontro de Administração Pública da ANPAD – EnAPG**, VIII, UNIFOR – Fortaleza, 2019. Artigo completo. Anais [...] Fortaleza: EnAPG, 2019. <https://doi.org/10.21714/2177-2517EnAPG2019>

SILVA, A. Os consórcios públicos na perspectiva da cooperação territorial: exposição e análise do estado da Bahia – Brasil. **Élisée - Revista De Geografia Da UEG**, v. 4, n. 2, p. 59-78, 2015. <https://www.revista.ueg.br/index.php/elisee/article/view/3678>

SILVA, A. V.; FIRME, V. DE A. C.. Uma análise empírica sobre os determinantes da quantidade de produtores de alimentos orgânicos nos municípios brasileiros. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 62, n. 3, p. e267067, 2024. <https://doi.org/10.1590/1806-9479.2022.267067>

SILVA, C. A; SILVA, C. J. Avaliação de uniformidade em sistemas de irrigação localizada. **Revista Científica Eletrônica de Agronomia**. Publicação científica da Faculdade de Agronomia e Engenharia Florestal de Garça/FAEF, ano IV, n. 8, 2005. Disponível: <http://www.faeff.revista.inf.br/imagens_arquivos/arquivos_destaque/Tm9d5yhlcpczey1x_2013-4-29-15-39-59.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2024.

SILVA, F. P. M. Desenvolvimento territorial: a experiência do Território do Sisal na Bahia. Dissertação (Mestrado em Economia), Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2012. <https://doi.org/10.14393/ufu.di.2012.394>

SINGER, P. **Introdução à Economia Solidária**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2002.

SOTOMAYOR, O.; SAYAGO, D.; SABOURIN, E. Debate sobre el enfoque DTR (Desarrollo Territorial Rural) en América Latina. **Sustentabilidade em Debate**, v. 4, n. 2, p. 101-112, 2013. <https://doi.org/10.18472/SustDeb.v4n2.2013.10050>

SOUSA SANTOS, B. Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. In: SOUSA SANTOS, B.; MENESES, M. P. (org.). **Epistemologias do Sul**. Coimbra: Almedina, 2009, p. 21-71.

SOUZA DO CARMO MAGNO, T.; ALBUQUERQUE VASCONCELLOS, A. M.; NOGUEIRA BARROS, J.; ARROYO, J. C. T. Economia solidária como estratégia para o desenvolvimento local. **P2P E INOVAÇÃO**, v. 8, n. 2, p. 15–34, 2022. <https://doi.org/10.21721/p2p.2022v8n2.p15-34>

SOUZA, E. J. C. Políticas territoriais do estado da Bahia: regionalização e planejamento. Dissertação (Mestrado em Geografia), Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2008.

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>

SOUZA, S. C. A. de. Tessituras dos Territórios de Identidade na Bahia: gestão territorial, trajetórias e vivências coletivas de participação. Tese (Doutorado em Serviço Social), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2021.

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>

STROPASOLAS, V. L. Um marco reflexivo para a inserção social da juventude rural. In: CARNEIRO, M. J.; CASTRO, E. G. de. **Juventude rural em perspectiva**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2007, p. 279-293.

TASHAKKORI, A.; TEDDLIE, C. **Mixed methodology: Combining qualitative and quantitative approaches**. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, 1998.

TERRITÓRIO CHAPADA DIAMANTINA. Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável do Território Chapada Diamantina – Bahia. Seabra: MDA, SDT, CET e CEDETER, 2010. Disponível em: <<https://www.seplan.ba.gov.br/wp-content/uploads/PTDS-Territorio-Chapada-Diamantina.pdf>>. Acesso em: 06 fev. 2024.

TERRITÓRIO LITORAL SUL. Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável Litoral Sul. Itabuna: MDA; SDT, 2010. Disponível em: <<https://www.seplan.ba.gov.br/wp-content/uploads/PTDS-Territorio-Litoral-Sul.pdf>>. Acesso em: 06 fev. 2024.

TERRITÓRIO SERTÃO DO SÃO FRANCISCO. Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável. Juazeiro: MDA, SDT, SAF, FAO, IRPAA e ASS, 2008. Disponível em: <<https://www.seplan.ba.gov.br/wp-content/uploads/PTDS-Sertao-do-Sao-Francisco.pdf>>. Acesso em: 06 fev. 2024.

TITTON, M. **Organização do trabalho pedagógico na formação de professores do MST: realidade e possibilidades**. 2006. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2006.

TOLEDO, V.; BARRERA-BASSOLS, N. **A memória biocultural: a importância ecológica das sabedorias tradicionais**. São Paulo: Expressão Popular/AS-PTA, 2015. 272 p.

TREVISAN, A. P.; VAN BELLEN, H. M. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 3, p. 529-550, 2008. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122008000300005>

TRINDADE, T. A.; BUGIATO, C. M. A interação entre movimentos sociais e sistema estatal no Brasil: um debate a partir das contribuições de Claus Offe e Nicos Poulantzas. **Sociedade e Estado**, v. 35, n. 2, p. 411–440, 2020. <https://doi.org/10.1590/s0102-6992-202035020003>

UNIÃO EUROPEIA. The LEADER approach: **Comissão Europeia**, Bruxelas, 29 jun. 2021. Disponível em: <https://enrd.ec.europa.eu/leader-clld/leader-toolkit/leaderclld-explained_en>, Acesso em: 29 jun. 2022.

VALENCIA, M.; LE COQ, J-F.; FAVARETO, A.; SAMPER, M.; SAENZ-SEGURA, F.; SABOURIN, E. Hacia una nueva generación de políticas públicas para el desarrollo territorial rural en América Latina. **Info - Note DTR, Rede PP-AI, RETE**, 2019. Disponível em: <

<https://agritrop.cirad.fr/595511/1/info%20note%20web-12-11-19.pdf>>. Acesso em 08 dez. 2023.

VALENCIA, M.; SABOURIN, E.; SAYAGO, D.; BALESTRO, M. Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais. In: SABOURIN, E.; GRISA, C. (org.) **A difusão de políticas brasileiras para a agricultura familiar na América Latina**. Porto Alegre: Escritos Editora, 2018.

VALENCIA-PERAFÁN, M.; CANIELLO, M.; BARONE, A.; PIRAUX, M.; CALVI, M.; TEIXEIRA, O.; OLIVEIRA, C. de. Doce años del Programa Desarrollo Sostenible de Territorios Rurales del Ministerio de Desarrollo Agrario del Brasil: ¿cómo vamos?. In: BERDEGUÉ, J.; CHRISTIAN, C.; FAVARETO, A. (eds.). **Quince años de Desarrollo Territorial Rural em América Latina: ¿Qué nos muestra la experinecia?** Buenos Aires: Teseo, 2020a, p. 121-174.

VALENCIA-PERAFÁN, M.; LE COQ, J. F.; FAVARETO, A.; SAMPER, M.; SÁENZ-SEGURA, F.; SABOURIN, E. Políticas Públicas Para El Desarrollo Territorial Rural En América Latina: Balance Y Perspectivas. **Eutopía** - Revista De Desarrollo Económico Territorial, n.º 17 (julio), p. 25-40, 2020b. <https://doi.org/10.17141/eutopia.17.2020.4388>.

VEDUNG, E. **Public Policy and Program Evaluation**. Ed. ebook. Nova Iorque: Routledge, 2017, p. 336.

VEIGA, J. E. da. A face territorial do desenvolvimento. **Interações**, v. 3, n. 5, p. 5-19, 2016. <https://doi.org/10.20435/interacoes.v3i5.565>

_____. **Cidades imaginárias – o Brasil é menos urbano do que se calcula**. Campinas: Ed. Associados, 2002.

_____. O Brasil rural ainda não encontrou seu eixo de desenvolvimento. **Estudos Avançados**, v. 15, n. 43, p. 101–119, 2001. <https://doi.org/10.1590/S0103-40142001000300010>

VIEIRA, A. F.; CÔCO, V. Educação infantil do campo: reflexões sobre o atendimento em contextos de assentamentos. **Perspectiva**, v. 37, n. 4, p. 805–819, 2019. <https://doi.org/10.5007/2175-795X.2019.e54697>

VIEIRA, M. A. F. O.; CÔCO, V. O curso pedagogia da terra e a formação de educadores do MST: abordagens das produções científicas. **Dialogia**, n. 39, p. 1-18, e20625, 2021. <https://doi.org/10.5585/39.2021.20625>

WANDERLEY, M. de N. B. A questão agrária, uma questão para a sociedade brasileira. **Raízes: Revista de Ciências Sociais e Econômicas**, v. 39, n. 1, p. 15–30, 2019. <https://doi.org/10.37370/raizes.2019.v39.78>

WEID, J. M. V. der. Um novo lugar para a agricultura. In: PETERSEN, P. (org.). **Agricultura familiar camponesa na construção do futuro**. Rio de Janeiro: AS-PTA (Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa), 2009, p. 47-66

WOJEWÓDZKA-WIEWIÓRSKA, A. The importance of the leader programme 2007–2013 in the rural areas development in Poland. **Research For Rural Development**, v. 2, p. 97–103, 2017. <https://doi.org/10.22616/rdd.23.2017.055>

ZAGO, A. M. V. As implicações do cenário pandêmico do COVID-19 frente a Segurança Alimentar e Nutricional: uma revisão bibliográfica. **Segurança Alimentar e Nutricional**, v. 28, p. 1–14, 2021.

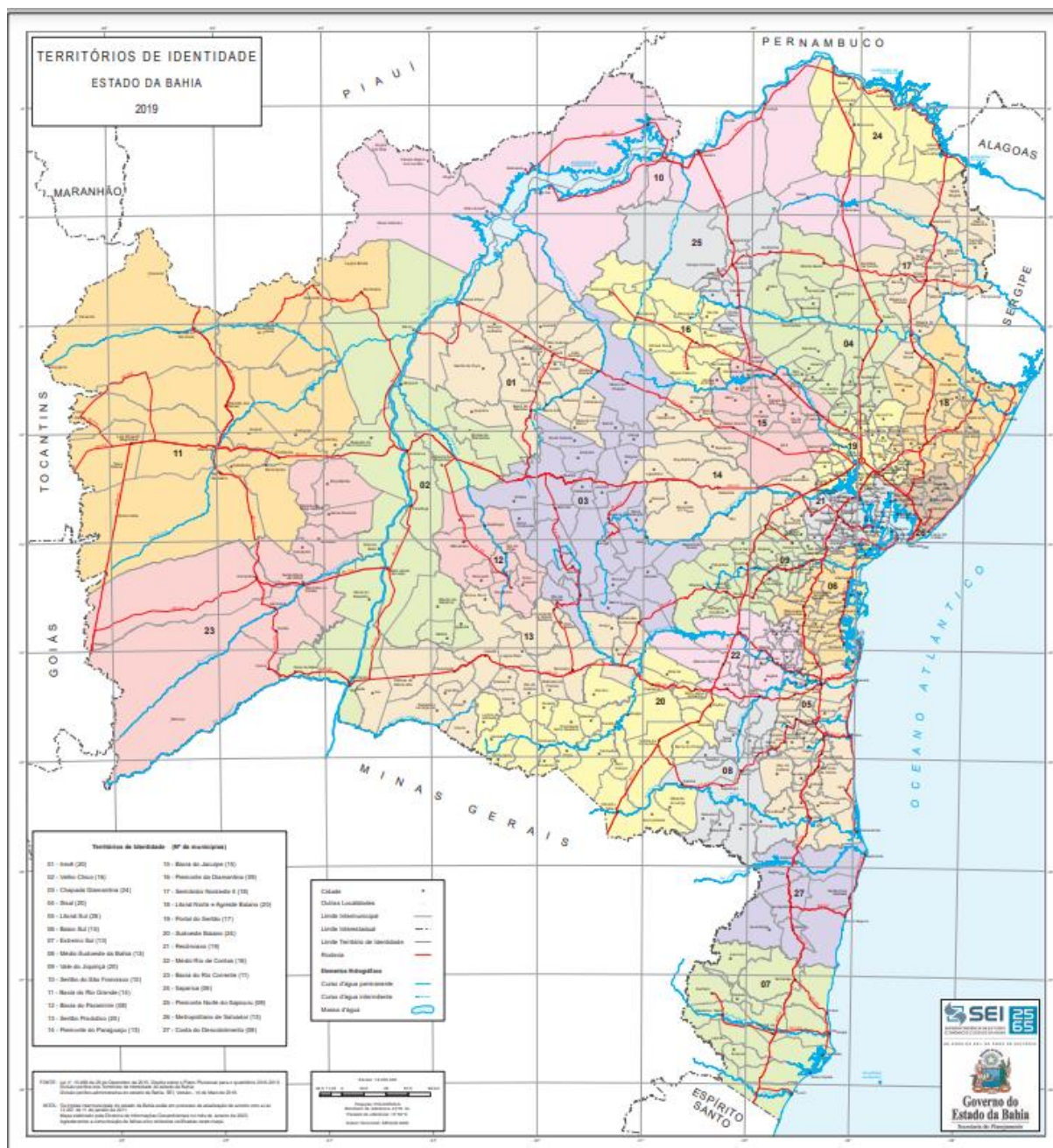
ZAHARIADIS, N. The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects. In: SABATIER, P (Org). **Theories of the Policy Process**. 2. ed. New York: Westview Press, 2007, p. 65–92. <https://doi.org/10.4324/9780367274689>

ZELLER, M.; SCHIESARI, C. The unequal allocation of PRONAF resources: which factors determine the intensity of the program across Brazil?. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 58, n. 3, p. e207126, 2020. <https://doi.org/10.1590/1806-9479.2020.207126>

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. <https://doi.org/10.14393/RCT91723828>

APÊNDICES

APÊNDICE A. Mapa Territórios de Identidade do estado da Bahia



Fonte: SEI (2019).

APÊNDICE B. PPA-P 2008-2011: programas e metas por dimensão e TC

PROGRAMAS E METAS RELACIONADOS À DIMENSÃO INTELECTUAL	UNIDADE DE MEDIDA	METAS		
		CD	LS	SSF
Programa: Expansão da Educação Profissional e Tecnológica				
Construção de Centro de Educação Profissional	Centro de educação profissional construído	1	-	1
Programa: Popularização da Ciência		-	-	-
Programa: Gestão e Sustentabilidade da Educação Básica				
Apoio à Gestão das Unidades Escolares na Territorialidade	Direc atendida	-	2	-
Programa: Formação Inicial e Continuada do Profissional da Educação				
Capacitação de Profissionais do Ensino Superior – Uesc	Profissional de ensino superior capacitado	-	1.260	-
Apoio Didático Pedagógico ao Professor da Educação Básica – Uesc	Profissional de educação capacitado	-	1.700	-
Formação de Profissionais de Educação – Uesc	Professor do ensino básico formado	-	1.600	-
Formação de Alfabetizadores e Orientadores – Uesc	Alfabetizador formado	-	1.600	-
Programa: Inclusão pela Educação;				
Implementação de Cursos de Educação a Distância – Uesc	Aluno matriculado	-	7.628	-
Implementação do Projeto Universidade Para Todos – Uesc	Aluno atendido	-	14.800	-
Implementação do Projeto de Inclusão Social com Ações Afirmativas – Uesc	Estudante cotista matriculado	-	4.600	-
Realização de Cursos de Educação à Distância: Inclusão Social – Uesc	Curso de educação à distância implantado	-	40	-
Realização de Curso Pré-universitário / Prune – Uesc	Aluno atendido	-	600	-
Programa: Todos pela Alfabetização – TOPA				
Desenvolvimento da Educação no Campo / Pronera – Uesc	Jovem e adulto alfabetizado	-	400	-
Desenvolvimento da Educação de Jovens e Adultos – Uesc	Jovem e adulto alfabetizado	-	16.800	-
Educação Superior no Século XXI				
Gestão das Atividades do Ensino de Graduação – Uesc	Curso de Graduação em funcionamento	-	34	-
Gestão das Atividades do Ensino de Pós-Graduação – Uesc	Curso de Pós-graduação em funcionamento	-	48	-
Processo Seletivo de Candidatos através do Vestibular – Uesc	Concurso vestibular realizado	-	8	-
Processo Seletivo dos Segmentos Universitários – Uesc	Processo seletivo realizado	-	12	-
Ampliação do Acervo de Livros da Biblioteca – Uesc	Livro adquirido	-	14.300	-
Ampliação do Acervo de Assinaturas de Periódicos da Biblioteca – Uesc	Publicação adquirida	-	1.340	-
Modernização do Sistema Informatizado da Biblioteca – Uesc	Sistema modernizado	-	1	-
Avaliação Institucional – Uesc	Universidade avaliada	-	1	-
Implantação de Cursos de Graduação – Uesc	Curso de Graduação implantado	-	9	-
Implantação de Cursos de Pós-Graduação – Uesc	Curso de Pós-graduação implantado	-	22	-
Implantação do Projeto de Gestão pública – Uesc	Projeto implantado	-	1	-

Reestruturação e Atualização dos Projetos Pedagógicos dos Cursos de Graduação – Uesc	Projeto pedagógico atualizado	-	14	-
Concessão de Bolsa de Monitoria de Ensino – Uesc	Bolsa concedida	-	335	-
Publicidade de Utilidade Pública – Vestibular da Uesc	Campanha realizada	-	4	-
Assistência ao Estudante Universitário – Uesc	Aluno universitário assistido	-	13.500	-
Programa: Melhoria da Infra-Estrutura Estadual da Educação Superior				
Ampliação de Unidades Universitárias – Uesc	Unidade universitária ampliada	-	1	-
Equipamento de Unidades Universitárias – Uesc	Unidade universitária equipada	-	1	-
Reequipamento de Unidades Universitárias – Uesc	Unidade universitária reequipada	-	1	-
Implantação de Laboratórios – Uesc	Laboratório universitário implantado	-	13	-
Reparação das Instalações Físicas – Uesc	Unidade universitária reparada	-	27	-
NÚMERO TOTAL DE AÇÕES		1	32	1
PROGRAMAS E METAS RELACIONADOS À DIMENSÃO PRODUTIVA	UNIDADE DE MEDIDA	METAS		
		CD	LS	SSF
Programa: Segurança Alimentar e Nutricional				
Incentivo à Produção e Consumo de Leite	Leite distribuído (L)	10.912	70.764	9.866
Produção e Distribuição de Sopa Concentrada – Programa Nossa Sopa Prato	Prato de sopa distribuído	2.918.400	5.779.200	2.342.400
Incentivo à Implantação de Sistema de Produção de Alimentos nos Assentamentos Rurais	Família atendida	2.400	2.400	-
Implantação e Fortalecimento de Sistemas Coletivos de Produção de Alimentos em Comunidades em Condições de Vulnerabilidade Social	Família assistida	3.800	-	-
Incentivo à Produção de Alimentos Através da Pesca, Piscicultura e Aqüicultura – Pescando Renda	Família atendida	250	2.000	750
Apoio à Ações de Inclusão Produtiva e Geração de Renda das Famílias em Situação de Insegurança Alimentar	Família beneficiada	667	667	500
Incentivo à Produção de Alimentos em Comunidades e Povos Tradicionais	Família beneficiada	2.000	2.000	2.000
Programa: Terra da Gente: Fortalecimento das Cadeias Produtivas Agropecuárias				
Distribuição de Sementes e Mudas para os Agricultores Familiares – Suaf	Semente/muda distribuída (t)	16	4	12
Produção de Sementes nos Campos Experimentais e de Difusão de Tecnologias – Suaf	Semente produzida (t)	152	-	-
Apoio à Constituição de Bases de Serviços da Comercialização da Agricultura Familiar	Serviço apoiado	1	1	1
Apoio a Empreendimentos de Agroindustrialização e Comercialização em Rede	Empreendimento apoiado	8	4	4
Capacitação de Técnicos e Agricultores na Produção e no Armazenamento de Sementes – Suaf	Técnico capacitado	700	260	596
Fortalecimento da Floricultura Tropical e Subtropical	Projeto de floricultura implantado	4	4	-
Construção de Frigoríficos e Entrepostos	Frigorífico e entreposto construídos	1	1	1
Modernização de Frigoríficos e Entrepostos	Frigorífico e entreposto modernizados	4	8	8
Implantação de Tanques de Expansão de Leite	Tanque de expansão de leite implantado	42	42	42

Realização de Eventos Promocionais dos Produtos e Serviços da Agricultura Familiar	Evento agropecuário realizado	12	4	8
Implantação de Pólos de Fruticultura	Pólo implantado	-	4	-
Produção de Amêndoas de Cacau para Revitalização da Lavoura Cacaueira	Amêndoa de cacau produzida (t)	-	300.000	-
Diversificação de Culturas na Região Cacaueira	Área agrícola plantada (há)	-	228	-
Recuperação de Parques de Exposições Agropecuárias	Parque de exposição agropecuário recuperado	-	-	1
Ampliação de Parques de Exposições Agropecuárias	Parque de exposição agropecuário ampliado	-	-	1
Programa: Sertão Produtivo: Dinamização das Cadeias Produtivas do Semi-árido				
Implantação de Tecnologias Agropecuárias para o Semi-árido	Tecnologia implantada	5	-	5
Fomento a Projetos de Agregação de Valor aos Empreendimentos da Agricultura Familiar	Projeto agropecuário apoiado	8	4	4
Apoio a Produtores para Fortalecimento das Atividades de Produção, Beneficiamento e Comercialização de Produtos Agrícolas e Pecuários	Produtor assistido	924	340	788
Estruturação de Arranjos Institucionais de Desenvolvimento das Principais Cadeias Produtivas dos Agricultores Familiares no Semi-árido	Arranjo institucional formado	1	1	1
Construção de Pontos de Água Confiáveis em Comunidades Rurais para a Dessedentação Animal e Segurança Alimentar	Comunidade atendida	20	8	16
Adesão de Agricultores Familiares ao Fundo Garantia Safra do Governo Federal	Agricultor atendido	2.336	864	1.988
Apoio ao Desenvolvimento de Tecnologia de Transformação de Resíduos Sólidos em Energia no Semi-árido	Tecnologia desenvolvida 5	-	-	5
Programa: Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e Pesca e Comercialização da Produção				
Implementação do Cultivo de Camarão Marinho em Águas Salinizadas do Semi-árido	Pescado produzido (t)	27	-	-
Dinamização do Cultivo de Camarão Marinho	Pescado produzido (t)	-	90	-
Distribuição de Equipamentos para Recuperação da Frota Pesqueira Artesanal	Equipamento distribuído	-	291	-
Realização de Serviços de Benfeitorias nas Instalações das Colônias de Pescadores	Serviço realizado	-	1	-
Distribuição de Kit Marisqueira	Kit marisqueiro distribuído	-	76	-
Distribuição de Equipamentos para Modernização de Embarcações Pesqueiras Artesanais	Embarcação modernizada	-	10	-
Implantação de Atratores Artificiais de Pescado	Atrator de pescado implantado	-	6	-
Apoio à Implantação do Programa de Isenção de ICMS sobre o Óleo Diesel nas Embarcações Pesqueiras	Embarcação beneficiada	-	100	-
Implantação de Terminal Pesqueiro	Terminal pesqueiro implantado	-	2	-
Desenvolvimento de Tecnologias de Cultivo de Peixes em Tanques Rede	Pescado produzido (t)	-	540	-
Treinamento de Pescadores Artesanais	Pescador capacitado	-	100	-
Produção de Pescado Através da Piscicultura em Águas de Poços Tubulares	Pescado produzido (t)	-	-	285

Realização de Serviços de Benfeitorias nas Instalações das Colônias de Pescadores	Serviço realizado	-	-	11
Programa: Desenvolvimento da Irrigação				
Implantação de Áreas de Projetos de Irrigação	Área irrigada implantada (ha)	10	-	10
Reabilitação de Áreas de Projetos de Irrigação	Área reabilitada (ha)	-	-	40
Programa: Desenvolvimento Social Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais da Bahia				
Implantação de Núcleos Produtivos em Comunidades Tradicionais	Núcleo produtivo implantado	12	-	12
Programa: Fortalecimento dos Arranjos Produtivos Locais – APL:				
Apoio ao Desenvolvimento do Processo Industrial para a Produção do Licor de Cacau	Unidade industrial apoiada	-	4	-
Programa: Políticas de Incentivos à Atração de Investimentos Agropecuários				
Realização de Eventos Promocionais e Feiras Agropecuárias	Evento agropecuário realizado	-	-	20
Programa: Qualificar: Assistência Técnica, Extensão Rural e Pesquisa Agropecuária para a Agricultura Familiar				
Acompanhamento da Safra de Café	Propriedade acompanhada	110	-	-
Supervisão das Entidades Públicas e Organizações Sociais na Execução das Ações de Assistência Técnica Rural	Instituição apoiada	8	4	4
Apoio à Execução de Projetos de Assistência Técnica e Extensão Rural Pública não Estatal	Agricultor assistido	11.680	4.316	9.936
Qualificação dos Produtores Rurais para Desenvolvimento do Cooperativismo	Produtor rural qualificado	56	56	-
Programa: Terra de Valor: Desenvolvimento de Comunidades Rurais nas Áreas mais Carentes do Estado da Bahia – Prodecar				
Assistência Técnica a Produtor Rural do Semi-árido Baiano - Prodecar/Terra de Valor	Pessoa atendida	-	-	1.050
Programa: Mata Branca - Conservação e Gestão Sustentável do Bioma Caatinga: Disseminação e Gestão do Projeto Mata Branca	Projeto gerenciado	-	-	1
NÚMERO TOTAL DE AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS		30	37	31
Programa: Qualificar Assistência Técnica, Extensão Rural e Pesquisa Agropecuária para a Agricultura Familiar				
Elaboração de Projetos de Crédito Rural para Financiamento da Agricultura Familiar	Projeto elaborado	no estado: 50.000		
PROGRAMAS E METAS RELACIONADOS À DIMENSÃO INSTITUCIONAL		UNIDADE DE MEDIDA	METAS	
			CD	LS
Programa: Água para Todos – PAT				
Promoção de Melhoria da Qualidade da Água Distribuída	Localidade atendida	1	1	1
Implantação de Sistema de Abastecimento de Água no Meio Rural	Sistema de abastecimento de água implantado	1	-	-
Construção de Cisternas para Aproveitamento das Águas Pluviais na Zona Rural	Cisterna construída	115	-	9
Execução de Obras e Serviços de Saneamento Básico	Obra de saneamento executada	1	-	1
Construção de Cisternas para o Consumo Humano – Água e Cidadania	Cisterna construída	4.375	-	4.375
Construção de Cisternas Calçadão para Produção Agrícola de Subsistência – Água e Cidadania	Cisterna calçadão construída	1.560	-	1.564
Construção de Barragens Subterrâneas para Produção Agrícola de Subsistência – Água e Cidadania	Barragem subterrânea construída	64	-	64
Mobilização Social e Educação Ambiental – PAT	Localidade atendida	2.365	-	508
Construção de Sistema de Abastecimento de Água Integrado – Pró-saneamento	Sistema integrado de água construído	1	-	-

Construção de Sistema de Abastecimento de Água Convencional – Pró-saneamento	Sistema convencional de água construído	1	-	4
Recuperação e Serviços Complementares em Infra-Estrutura Hídrica	Infra-Estrutura hídrica recuperada	4	-	8
Construção de Sistema Simplificado de Abastecimento de Água	Sistema simplificado de água construído	60	-	60
Perfuração de Poços	Poço perfurado	80	-	72
Construção de Sistema Integrado de Abastecimento de Água	Sistema integrado de água construído	1	-	2
Elaboração de Estudos e Projetos de Oferta de Água	Estudo e projeto elaborado	2	1	7
Promoção de Melhorias em Sistemas de Saneamento	Sistema de saneamento melhorado	16	-	16
Construção de Infra-Estrutura de Oferta de Água – PAC	Infra-Estrutura de oferta de água construída	88	-	88
Construção de Aguadas – PAC	Aguada construída	16	-	-
Construção de Sistema de Abastecimento de Água Integrado – PAC	Sistema integrado de água construído	1	-	1
Perfuração de Poços – PAC	Poço perfurado	19	-	19
Construção de Barragem – PAC	Barragem construída	-	-	1
Construção de Barragem Subterrânea	Barragem subterrânea construída	-	-	6
Monitoramento Técnico de Comunidades para Garantia do Funcionamento de Sistemas de Saneamento	Comunidade monitorada	-	-	4
Instalação de Dessalinizadores	Dessalinizador instalado	-	-	10
Programa: Implementação de Projetos de Apoio à Produção e Infra-Estrutura Social (público alvo: Famílias Carentes da Zona Rural)				
Implementação de Projetos de Infra-Estrutura Social	Projeto implementado	-	-	12
Programa: Assistência Social: Construindo o Desenvolvimento				
Funcionamento das Ações Socioeducativas e de Convivência para Crianças e Adolescentes em Situação de Trabalho Infantil – Peti	Município atendido	5	5	5
Apoio e Co-financiamento para Funcionamento das Centrais de Acolhimento	Instituição atendida	1	5	1
Funcionamento de Centros de Referência Especializados de Assistência Social – Creas de Abrangência Regional	Centro de referência em funcionamento	1	-	-
Implantação de Centros de Referência Especializados de Assistência Social – Creas de Abrangência Regional	Centro de referência implementado	1	-	-
Reestruturação da Rede de Serviços de Assistência Social de Alta Complexidade	Unidade de assistência social reestruturada	-	10	2
Atendimento a Crianças e Adolescentes em Organizações Governamentais e não-governamentais	Criança/adolescent e atendido	-	3.000	-
Apoio Técnico a Municípios na Implantação dos Serviços e Benefícios Socioassistenciais no Âmbito da Proteção Social Básica	Município apoiado	-	-	10
Co-financiamento a Municípios para Implementação dos Serviços e Benefícios Socioassistenciais	Município apoiado	-	-	10
Programa: Terra da Gente: Fortalecimento das Cadeias Produtivas Agropecuárias				
Construção de Moradias para Agricultores Familiares	Casa construída	16	4	12
NÚMERO TOTAL DE AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS		25	7	28
Programa: Universalização do Serviço de Energia Elétrica				
Implantação de Rede de Distribuição de Energia Elétrica na Área Rural – Luz para Todos	Domicílio interligado à rede de energia	no estado: 285.504		

Implantação de Rede de Distribuição de Energia Elétrica na Área Rural – Luz no Campo	Domicílio interligado à rede de energia	no estado: 135.632		
Programa: Gestão do Programa Bolsa-Família e do Cadastro Único de Programas Sociais da Bahia				
Cadastro do Bolsa Família – Cadastro Único		estado da BA em parceria com Ministério do Desenvolvimento Social		
Capacitação de Gestores Municipais do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único de Programas Sociais	Capacitação realizada	no estado: 104		
Avaliação dos Resultados Alcançados pelo Programa Bolsa Família no Estado da Bahia	Município apoiado	no estado: 417 (todos)		
Administração da Base Estadual do Cadastro Único de Programas Sociais	Município apoiado	no estado: 417 (todos)		
Apoio a Municípios no Cadastramento e Acompanhamento das Comunidades e Povos Tradicionais e Específicas do Estado	Município apoiado	no estado: 26 (municípios sede de cada TI)		
Apoio Técnico e Logístico aos Municípios nas Ações do Programa Bolsa-Família	Município apoiado	no estado: 417 (todos)		
Capacitação das Instâncias de Controle Social – ICS nos Municípios	Capacitação realizada	no estado: 26 (municípios sede de cada TI)		
PROGRAMAS E METAS RELACIONADOS À DIMENSÃO NATURAL	UNIDADE DE MEDIDA	METAS		
		CD	LS	SSF
Programa: Mata Branca: Conservação e Gestão Sustentável do Bioma Caatinga				
Disseminação e Gestão do Projeto Mata Branca	Projeto gerenciado	-	-	1
Programa: Gerenciamento Integrado de Recursos Hídricos – PGRH II				
Implantação do Sistema de Abastecimento de Água de Bandeira de Melo	Sistema de abastecimento de água implementado	1	-	-
Programa: Monitoramento e Controle Ambiental – Monitora				
Monitoramento de Balneabilidade das Praias	Boletim de balneabilidade das praias divulgado	-	100	-
Programa: Desenvolvimento Ambiental – PDA				
Integração da Gestão Ambiental da Bacia do Leste ao Processo de Desenvolvimento Territorial	Bacia integrada	-	1	-
Conservação e Sustentabilidade do Patrimônio Natural				
Elaboração e Revisão de Planos de Manejos de Unidades de Conservação	Plano de manejo elaborado e revisado	1	-	1
Conservação e Manejo do Patrimônio Espeleológico e Paleo-arqueológico em Unidades de Conservação	Patrimônio conservado	4	-	4
Realização de Obras para Preservação e Recuperação Ambiental	Obra realizada	-	-	6
Pagamento de Indenizações e Restituições	Indenização paga	-	-	8
Elaboração de Estudos e Projetos de Revitalização Ambiental	Estudo e projeto elaborado	-	-	2
Programa: Valorização dos Ativos Ambientais, Promoção do Conhecimento e Inovação				
Desenvolvimento de Modelo de Assentamento Sustentável a partir de Projeto-Piloto	Projeto implantado	12	-	-
Fiscalização do Corredor Central da Mata Atlântica	Município fiscalizado	-	113	-
Programa: Velho Chico Vivo				
Mapeamento e Levantamento das Práticas de Manejo Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais	Mapeamento realizado	1	-	1
Implantação de Projeto de Manejo Sustentável dos Recursos Naturais em Povos e Comunidades Tradicionais	Projeto de manejo implantado	6	-	6
Implantação do Projeto Reviver São Francisco – PAC	Projeto de manejo implantado	1	-	1
Articulação para o Desenvolvimento Integrado das Nascentes das Bacias Originadas na Chapada Diamantina	Estudo realizado	1	-	-
Levantamento Sócio-patrimonial e Ambiental nos Perímetros dos Reservatórios das Hidrelétricas	Levantamento ambiental elaborado	-	1	1
TOTAL DE AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS		8	4	10
Programas com nenhuma ação orçamentária territorializada				
Programa: Gestão dos Recursos Hídricos para o Desenvolvimento Sustentável				

Programa: Monitoramento e Controle Ambiental – Monitora
Programa: Recuperação Ambiental da Baía de Todos os Santos – BTS
Programa: Planejamento, Gestão e Política Ambiental

Fonte: BAHIA (2008b). Organizado pela autora.

APÊNDICE C. PPA-P 2012-2015: Programas e ações orçamentárias por TC

NÚMERO DE PROGRAMAS E AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS	CD	LS	SSF
Água para Todos - PAT	11	6	6
Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos	1	1	1
Autonomia das Mulheres	1	1	1
Bahia Esportiva	3	2	2
Bahia Saudável	5	11	9
Bahia Segura: Da Produção ao Consumo	3	3	3
Bahia Solidária: Mais Trabalho e Mais Renda	1	1	1
Bom Trabalho: Ampliando Oportunidades	3	5	4
Ciência, Tecnologia e Inovação	2	10	4
Comércio e Serviços Estratégicos	2	5	5
Copa 2014	2	2	1
Criança e Adolescente	1	2	2
Desenvolvimento Cultural	1	5	5
Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais	4	4	2
Economia Verde	1	0	1
Educação Profissional	8	8	8
Educação Superior no Século XXI	11	23	13
Energia para o Desenvolvimento	4	4	4
Enfrentamento da Violência contra as Mulheres	1	0	1
Envelhecimento Ativo	1	1	1
Fortalecimento da Educação Básica	2	3	3
Infraestrutura de Telecomunicações	3	5	4
Juventude	1	1	1
Logística Integrada de Transporte	8	10	4
Microempresa e Empresas de Pequeno Porte	1	4	3
Mobilidade e Acessibilidade Urbana	3	2	2
Moradia Digna	0	1	1
Pacto pela Vida	0	4	4
Promoção da Igualdade Racial e Garantia de Direitos	1	1	1
Proteção Social	2	2	2
Ressocialização: Direito do Interno e do Cumpridor de Penas e Medidas Alternativas	1	2	1
Segurança Alimentar e Nutricional	0	0	1
Sustentabilidade Ambiental	0	1	3
Turismo Sustentável	1	0	0
Vida Melhor - Oportunidade para Quem Mais Precisa	20	21	21
TOTAL AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS	109	151	125

Fonte: BAHIA (2012). Organizado pela autora.

APÊNDICE D. PPA-P 2012-2015: Programas e metas por dimensão e TC

PROGRAMAS E METAS RELACIONADOS À DIMENSÃO PRODUTIVA	MEDIDA	METAS		
		CD	LS	SSF
PROGRAMA: Vida Melhor - Oportunidade para Quem Mais Precisa				
Adequar 42 agroindústrias da agricultura familiar	Unid	2	1	1
Apoiar 100 empreendimentos de comercialização de produtos da agricultura familiar	Unid	3	4	4
Apoiar 200 eventos da agricultura familiar	Unid	8	8	8
Apoiar a implantação de 85 projetos produtivos	Unid	4	3	4
Apoiar a inclusão de 46,8 mil famílias no processo produtivo	Família	550	3.780	1.550
Apoiar implantação de 20 Bases de Serviços para a Comercialização - BSC de produtos da agricultura familiar	Unid	1	1	1
Assegurar a inclusão de 135 mil agricultores no programa Garantia Safra, preferencialmente nos municípios do semiárido e do cerrado	Pessoa	7.500	-	10.000
Assistir com qualidade a 280 mil agricultores familiares sendo 200 mil através do serviço oficial e 80 mil por meio de entidades conveniadas	Pessoa	13.578	7.262	15.611
Atender 11,2 mil agricultores familiares nas diversas cadeias produtivas	Pessoa	431	546	340
Atender a 67,8 mil famílias com a produção e distribuição de sementes e mudas	Família	3.685	1.512	4.098
Beneficiar 30 mil famílias ribeirinhas	Família	700	800	1.100
Conceder 500 selos a produtos da agricultura familiar	Unid	18	18	19
Construir 15 galpões industriais multifuncionais para produção e / ou comercialização de produtos	Unid	1	-	-
Fomentar atividades rurais não agrícolas geradoras de renda para 10 grupos produtivos	Unid	3	2	-
Implantar 257 unidades de produção de agro polos da agricultura familiar	Unid	20	30	10
Implantar 42 agroindústrias da agricultura familiar	Unid	2	2	2
Implantar 440 projetos de inclusão produtiva em comunidades rurais e sedes municipais com população de até 7,5 mil habitantes	Unid	18	8	15
Implantar 64 unidades de beneficiamento de produtos da agricultura familiar	Unid	2	3	2
Prestar assistência técnica a 12 mil aquicultores e pescadores	Pessoa	200	300	600
Produzir pescado	t	5.000	30.600	32.000
Inserir socioeconomicamente 8 mil catadores de material reciclável nos 20 municípios que integram as áreas do Programa Pacto Pela Vida - PPV	Pessoa	-	600	250
Atender a 9 cooperativas de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis	Unid	-	2	-
Intermediar 675 mil serviços autônomos, beneficiando 4,4 mil trabalhadores	Atendimento	-	2.000	2.000
PROGRAMA: Segurança Alimentar e Nutricional				
Incluir produtivamente 8,4 mil famílias do semiárido, fortalecendo a cadeia produtiva da caprinocultura, fruticultura e sisaleira	Família	-	-	2.100
PROGRAMA: Bahia Segura: Da Produção ao Consumo				
Atingir a vigilância sanitária em 100% das propriedades cadastradas com atividade agrícola	Unid	144	4	527
Construir 21 mercados municipais	Unid	1	1	1
Verificar instrumentos de medição em feiras e mercados de 54 cidades	Unid	2	2	2
PROGRAMA: Economia Verde				
Inserir 28.000 agricultores familiares nas cadeias produtivas dos biocombustíveis	Pessoa	2.000	-	1.000
PROGRAMA: Autonomia das Mulheres				
Promover a inclusão socioproductiva de mulheres das áreas rurais, urbanas e periurbanas, que se encontram em situação de pobreza	Município	1	6	7
PROGRAMAS E METAS RELACIONADOS À DIMENSÃO INSTITUCIONAL	MEDIDA	METAS		
		CD	LS	SSF
PROGRAMA: Proteção Social				
Promover o atendimento a 600 mil famílias do Cadastro Único - CadÚnico e beneficiárias do programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada - BPC, atendidas em serviços socioassistenciais	Família	27.000	45.000	36.000
Promover o atendimento a 15 mil pessoas com direitos violados na Rede de Serviços de Proteção Especial	Pessoa	570	1.000	700
PROGRAMA: Água para Todos - PAT				

Construção de 200 mil cisternas, sendo 160 mil de consumo e 40 mil de produção	Unid	11.700	-	4.900
Implantar 260 projetos de infraestrutura hídrica e de saneamento básico em áreas rurais	Unid	13	3	11
Implantar 540 cisternas para armazenamento de água de chuva em residências localizadas em comunidades quilombolas e aglomerados rurais dispersos	Unid	90	-	60
Atender 135 localidades do meio rural com abastecimento de água	Unid	20	-	-
Atender no meio rural 50 localidades com sistemas com esgotamento sanitário	Unid	10	-	-
Ampliar a cobertura de esgotamento sanitário no meio rural para 23 mil habitantes	Hab	600	-	-
Garantir regularização da vazão em 08 barragens	Unid	2	-	-
PROGRAMA: Energia para o Desenvolvimento				
Distribuir energia para 71.416 consumidores residenciais e empresariais	Unid	2.357	3025	3.407
Eficientizar 22 mil pontos de iluminação pública	Unid	800	800	800
Instalar 33,2 mil pontos de iluminação pública	Unid	1.000	1000	1.000
Adicionar 4.002 MW de potência instalada a partir de fontes renováveis	MW	400	-	400
Expandir em 7 milhões m³/dia a distribuição do gás natural	m³/dia	-	500.000	-
PROGRAMA: Bahia Saudável				
Construir 400 unidades de saúde para a Atenção Básica (unidades de saúde da família / unidades satélites)	Unid	16	16	18
Ampliar a cobertura do Programa Nacional de Saúde Prisional - PNSP para 80% das unidades prisionais do Estado	Unid	23	2	1
Implantar o programa de combate ao racismo institucional em 51 unidades da rede própria de Saúde	Unid	23	1	1
Ampliar a cobertura do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência - SAMU 192 para 100% dos territórios de identidade	Município	-	27	10
Implantar dispositivos da política de humanização em 35 unidades rede própria estadual	Unid	-	1	1
Implantar o acolhimento por classificação de risco em 35 unidades da rede própria estadual	Unid	-	1	1
Implantar ouvidoria em 70% das unidades da rede própria de Saúde	Unid	-	1	-
Implementar o MobilizaSUS em 50% das regiões de saúde do Estado	Município	23	27	10
Qualificar 50% dos Conselhos Municipais de Saúde	Município	23	27	10
Implementar dispositivos de humanização em 100% das unidades da rede própria sob gestão direta da Sesab	Unid	-	1	-
Obter 100% das unidades da rede própria sob gestão direta da Sesab e das Diretorias Regionais de Saúde - Dires com Núcleos de Gestão da Educação e do Trabalho na Saúde - Nuges implantados	Unid	1	3	1
PROGRAMAS E METAS RELACIONADOS À DIMENSÃO CULTURAL	MEDIDA	METAS		
		CD	LS	SSF
PROGRAMA: Desenvolvimento Cultural				
Implantar 250 novos Pontos de Cultura	Município	10	9	5
Acompanhar 04 comunidades indígenas	Unid	-	4	-
Acompanhar 04 comunidades quilombolas	Unid	-	4	-
Apoiar 02 comunidades de culto de matriz africana em Ilhéus e Itabuna	Unid	-	2	-
Preservar e revitalizar 02 unidades de documentação da Memória Regional Grapiúna	Unid	-	2	-
Consolidar e fortalecer as ações de gestão do complexo histórico-arqueológico de Canudos	Unid	-	-	1
Construir e implantar a cidade cenográfica de Canudos	Unid	-	-	1
Implantar 01 circuito arqueológico	Unid	-	-	1
Preservar e revitalizar 01 patrimônio histórico e artístico-cultural	Unid	-	-	1
PROGRAMA: Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais				

Promover o desenvolvimento socioeconômico e cultural dos Povos e Comunidades Tradicionais - PCT em 99 municípios	Município	5	5	-
Qualificar 100 comunidades tradicionais	Unid	25	7	-
Elaborar, desenvolver e articular a execução de 50 Planos de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais	Unid	2	3	3
Elaborar, desenvolver e coordenar a execução de planos de desenvolvimento social, econômico e ambientais sustentáveis em 200 comunidades remanescentes de quilombos	Unid	25	12	1
PROGRAMA: Turismo Sustentável				
Recuperar, requalificar e implantar 61 equipamentos de infraestrutura turística	Unid	1	-	-
PROGRAMAS E METAS RELACIONADOS À DIMENSÃO INTELECTUAL	MEDIDA	METAS		
		CD	LS	SSF
PROGRAMA: Educação Profissional				
Ofertar 10 mil vagas de cursos de educação profissional para trabalhadores e populações tradicionalmente excluídas do acesso à educação profissional	Vaga	250	580	370
Ofertar 20 mil matrículas em cursos técnicos de nível médio subsequentes	Pessoa	500	1.180	740
Ofertar 50 mil matrículas em cursos técnicos de nível médio integrada ao ensino médio	Pessoa	1.250	2.950	1.850
Ofertar 20 mil matrículas do Programa Nacional de Integração Profissional com a Educação Básica - Proeja Médio	Pessoa	500	1.180	740
Ofertar 32 mil matrículas do Programa Nacional de Integração Profissional com a Educação Básica - Proeja Fundamental	Pessoa	800	1.900	1.200
Atender a 10 mil estudantes com curso técnico de nível médio concomitante	Pessoa	250	590	370
Atender a 50 mil estudantes de curso técnico de nível médio integrado ao ensino médio	Pessoa	1.250	2.950	1.850
Promover a qualificação social e profissional de 52 mil estudantes	Pessoa	200	2.000	1.000
PROGRAMA: Ciência, Tecnologia e Inovação				
Conceder 10 bolsas de iniciação tecnológica	Pessoa	-	10	-
Dar suporte a 60 processos de inovação, transferência de tecnologia e propriedade intelectual	Processo	-	60	-
Depositar, no Instituto Nacional de Propriedade Industrial, 14 pedidos de patentes, registros de softweres e/ou cultivares referentes as inovações científicas e tecnológicas	Unid	-	4	3
Desenvolver 1.615 novas pesquisas voltadas a inovação, geração e/ou transferência de tecnologia	Unid	-	40	-
Publicar 1.115 resultados de produção científica por novas pesquisas desenvolvidas	Unid	-	40	-
Apoiar 06 projetos de inovação nas áreas prioritárias da Ciência, Tecnologia e Inovação	Unid	-	1	-
Implantar 250 centros públicos acessíveis, fixos e móveis, de acesso aos computadores e a internet	Unid	8	8	8
Qualificar 30 mil usuários dos Centros Digitais de Cidadania	Pessoa	760	760	760
Desenvolver 04 polos de Tecnologia da Informação e Comunicação	Unid	-	1	-
Realizar de 9.100 calibrações de padrões e instrumentos metrológicos	Unid	-	140	168
PROGRAMA: Educação Superior no Século XXI				
Atender a 105 escolas públicas estaduais e municipais com a implantação do programa de integração universidade-escola	Unid	-	25	-
Atender a 3 mil estudantes nos cursos pré-vestibulares	Pessoa	-	3.000	-
Formar 2 mil alfabetizadores	Pessoa	-	2.000	-
Formar 37.731 professores da educação básica	Pessoa	100	3.200	-
Ampliar 74 unidades universitárias	Unid	-	26	2
Aparelhar ou reaparelhar 143 unidades universitárias	Unid	1	1	2
Construir 52 unidades universitárias	Unid	1	-	-
Recuperação de 53 unidades universitárias	Unid	-	-	2
Criar 21.460 novas vagas na graduação	Vaga	200	160	920
Implantar 09 novos cursos de mestrado	Unid	-	1	1
Implantar 37 novos cursos de pós-graduação	Unid	-	4	2
Implantar, consolidar e ampliar 102 programas de pós-graduação	Unid	1	4	-
Implantar 53 cursos de extensão na modalidade ensino a distância	Unid	-	1	-
Atender 165.980 estudantes em restaurantes universitários	Pessoa	1.920	400	8.380

Atender 430 crianças nas creches	Pessoa	-	200	-
Atender 450 estudantes nas residências universitárias	Pessoa	-	200	-
Atender 5.500 estudantes no Serviço Médico Odontológico e Psicossocial	Pessoa	-	1.500	-
Conceder 12.054 bolsas aos estudantes universitários	Unid	80	1.000	240
Implantar 23 Serviços Médicos Odontológico e Psicossocial	Unid	1	-	1
Implantar 24 creches	Unid	1	-	1
Isentar 45 mil candidatos da taxa de inscrição dos processos seletivos das universidades	Pessoa	380	2.500	1.670
Capacitar 13.150 profissionais de educação superior	Pessoa	-	1.550	-
Garantir pelo menos 28 processos seletivos de acesso ao ensino superior	Processo	-	8	-
Gerir 155 programas de pós-graduação	Unid	-	42	4
Gerir 268 cursos de graduação	Unid	2	40	5
Gerir cerca de 2.020 ações de extensão entre programas e projetos	Unid	-	400	-
Gerir pelo menos 3.135 projetos de pesquisa	Unid	-	800	-
Fortalecimento da Educação Básica				
Garantir acesso e permanência de 1.092.202 alunos da rede estadual de ensino	Pessoa	26.550	67.280	41.707
Garantir o funcionamento adequado de 1.469 unidades escolares da rede estadual de ensino	Unid	48	92	56
Garantir o funcionamento de 13 colégios administrados pela Polícia Militar	Unid	-	2	1
PROGRAMA: Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos				
Alfabetizar 1 milhão de pessoas jovens, adultas e idosas	Pessoa	42.890	79.670	32.110
PROGRAMAS E METAS RELACIONADOS À DIMENSÃO NATURAL	MEDIDA	METAS		
		CD	LS	SSF
Sustentabilidade Ambiental				
Regularizar ambientalmente áreas de 15 Distritos Industriais	Unid	-	1	1
Apoiar a criação e consolidação de 04 unidades de conservação em áreas priorizadas pelo Projeto de Conservação e Utilização Sustentável da Diversidade Biológica	Unid	-	-	1
Reabilitar 20% de cobertura vegetal de terras degradadas na área do Projeto Mata Branca	%	-	-	5

Fonte: BAHIA (2012). Organizado pela autora.

APÊNDICE E. CODETER do Território Chapada Diamantina

SEDE / ENDEREÇO: SETAF (R. MANOEL FABRÍCIO, 715, SEABRA - BA, 46900-000)	
DATA DA ÚLTIMA ATUALIZAÇÃO: 25 AGOSTO 2022	
ENTIDADE QUE REPRESENTA	SOCIEDADE CIVIL ou PODER PÚBLICO?
COORDENAÇÃO DO CODETER	
ASSOCIAÇÃO QUILOMBOLA FAZENDA VELHA	SOCIEDADE CIVIL
NÚCLEO DIRETIVO	
UNISOL	SOCIEDADE CIVIL
INPAC	SOCIEDADE CIVIL
VIVER CULTURA	SOCIEDADE CIVIL
Sindicato Trabalhadores Rurais IRAQUARA	SOCIEDADE CIVIL
MOVIMENTO DE MULHERES	SOCIEDADE CIVIL
Universidade do Estado da Bahia/UNEB - CAMPUS XXIII	PODER PÚBLICO
Núcleo Territorial de Educação (NTE 03)	PODER PÚBLICO
BAHIAATER	PODER PÚBLICO
PREFEITURA DE ITAETÊ	PODER PÚBLICO
PREFEITURA DE IRAQUARA	PODER PÚBLICO
BANCO DO NORDESTE	PODER PÚBLICO
REPRESENTAÇÃO NO CEDETER - CONSELHO ESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL	
INSTITUTO PEDAGÓGICO DE DESENVOLVIMENTO AGRO SOCIAL E COMUNITÁRIO - INPAC)	SOCIEDADE CIVIL
REPRESENTAÇÃO NA CET - COORDENAÇÃO ESTADUAL DE TERRITÓRIOS	
INSTITUTO PEDAGÓGICO DE DESENVOLVIMENTO AGRO SOCIAL E COMUNITÁRIO - INPAC	SOCIEDADE CIVIL
MEMBROS DO COLEGIADO - REPRESENTANTES DO PODER PÚBLICO MUNICIPAL	
PREFEITURA MUNICIPAL DE ABAÍRA	PODER PÚBLICO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ANDARAÍ	PODER PÚBLICO
PREFEITURA MUNICIPAL DE BARRA DA ESTIVA	PODER PÚBLICO
PREFEITURA MUNICIPAL DE BONINAL	PODER PÚBLICO
PREFEITURA MUNICIPAL DE BONITO	PODER PÚBLICO
PREFEITURA MUNICIPAL DE IBICOARA	PODER PÚBLICO
PREFEITURA MUNICIPAL DE IBITIARA	PODER PÚBLICO
PREFEITURA MUNICIPAL DE IRAMAIA	PODER PÚBLICO
PREFEITURA MUNICIPAL DE IRAQUARA	PODER PÚBLICO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAETÊ	PODER PÚBLICO
PREFEITURA MUNICIPAL DE JUSSIAPÉ	PODER PÚBLICO
PREFEITURA MUNICIPAL DE LENÇÓIS	PODER PÚBLICO
PREFEITURA MUNICIPAL DE MARCIONÍLIO SOUZA	PODER PÚBLICO
PREFEITURA MUNICIPAL DE MORRO DO CHAPÉU	PODER PÚBLICO
PREFEITURA MUNICIPAL DE MUCUGÊ	PODER PÚBLICO
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA REDENÇÃO	PODER PÚBLICO
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO HORIZONTE	PODER PÚBLICO
PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMEIRAS	PODER PÚBLICO
PREFEITURA MUNICIPAL DE PIATÃ	PODER PÚBLICO
PREFEITURA MUNICIPAL DE RIO DE CONTAS	PODER PÚBLICO
PREFEITURA MUNICIPAL DE SEABRA	PODER PÚBLICO
PREFEITURA MUNICIPAL DE SOUTO SOARES	PODER PÚBLICO
PREFEITURA MUNICIPAL DE UTINGA	PODER PÚBLICO
PREFEITURA MUNICIPAL DE WAGNER	PODER PÚBLICO
REPRESENTANTES DO PODER PÚBLICO ESTADUAL	
SETAF - SERVIÇO TERRITORIAL DE APOIO À AGRICULTURA FAMILIAR	PODER PÚBLICO
NÚCLEO TERRITORIAL DE EDUCAÇÃO (NTE)	PODER PÚBLICO
Núcleo Regional de Saúde – CENTRO-LESTE	PODER PÚBLICO
CONSÓRCIO CIDCD – CHAPADA FORTE	PODER PÚBLICO
UNEB – UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA	PODER PÚBLICO
SETUR – SECRETARIA DE TURISMO DA BAHIA	PODER PÚBLICO
Companhia De Engenharia Hídrica E De Saneamento Da Bahia (CERB)	PODER PÚBLICO
Empresa Baiana de Águas e Saneamento (EMBASA)	PODER PÚBLICO
Universidade Estadual de Feira de Santana/UEFS – EXTENSÃO LENÇÓIS	PODER PÚBLICO
SECULT– SECRETARIA DE CULTURA DA BAHIA	PODER PÚBLICO
CENTRO TERRITORIAL DE EDUCACAO PROFISSIONAL/CETEP DA CHAPADA DIAMANTINA	PODER PÚBLICO
REPRESENTANTES DO PODER PÚBLICO FEDERAL	
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia/IFBA	PODER PÚBLICO
REPRESENTANTES DO SOCIEDADE CIVIL MUNICIPAL	
APAMA- Ass. Dos Produtores de Cana de Açúcar e seus derivados da micro região	SOCIEDADE CIVIL

AMPFV - Associação dos Moradores e Produtores da Fazenda Velha (Comunidade Remanescente Quilombola)	SOCIEDADE CIVIL
-	SOCIEDADE CIVIL
Associação dos Apicultores de Boninal	SOCIEDADE CIVIL
Cooperativa Mista de Produção Agropecuária dos Assentados no Projeto Eugênio Lira	SOCIEDADE CIVIL
Sindicato Trabalhadores Rurais de Ibicoara	SOCIEDADE CIVIL
Ass. da Comunidade Quilombola de Olhos D'água Novo	SOCIEDADE CIVIL
Ass. Peq. produtores Iramaia	SOCIEDADE CIVIL
Sindicato Trabalhadores Rurais de Iraquara	SOCIEDADE CIVIL
Associação do Assentamento Rosely Nunes	SOCIEDADE CIVIL
Pastoral da Criança	SOCIEDADE CIVIL
Ponto de Cultura Grão de Luz e Griô	SOCIEDADE CIVIL
COOPERTAM	SOCIEDADE CIVIL
Sindicato Trabalhadores Rurais de Morro do Chapéu	SOCIEDADE CIVIL
Sindicato Trabalhadores Rurais de Nova Redenção	SOCIEDADE CIVIL
Sindicato Trabalhadores Rurais de Novo Horizonte	SOCIEDADE CIVIL
Associação dos Agricultores Familiares de Palmeiras	SOCIEDADE CIVIL
C D L de Piaã	SOCIEDADE CIVIL
Ass. Resistencia Negra e Quilombola de Rio de Contas	SOCIEDADE CIVIL
SOS CIDADANIA DE SEABRA-BA	SOCIEDADE CIVIL
Sindicato Trabalhadores Rurais de SOUTO SOARES	SOCIEDADE CIVIL
Sindicato Trabalhadores Rurais de UTINGA	SOCIEDADE CIVIL
Sindicato Trabalhadores Rurais de WAGNER	SOCIEDADE CIVIL
REPRESENTANTES DO SOCIEDADE CIVIL TERRITORIAL	
INSTITUTO PEDAGÓGICO DE DESENVOLVIMENTO AGRO SOCIAL E COMUNITÁRIO - INPAC	SOCIEDADE CIVIL
FEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA FAMILIAR – FETRAF/BA.	SOCIEDADE CIVIL
FETAG/BA -FEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA	SOCIEDADE CIVIL
SINDICATO DOS PRODUTORES RURAIS SEABRA REGIÃO	SOCIEDADE CIVIL
COOTEBA - MLT -MOVIMENTO DE LUTA PELA TERRA	SOCIEDADE CIVIL
GRUPO AMBIENTALISTAS DE LENÇÓIS - GAP	SOCIEDADE CIVIL
COOPERATIVA DOS PRODUTORES DE CANA DA MICRORREGIÃO DE ABAÍRA - COOPAMA	SOCIEDADE CIVIL
COOPIATÃ – COOPERATIVA DE CAFÉS ESPECIAIS E AGROPECUÁRIO DE PIATÃ	SOCIEDADE CIVIL
COOPERATIVA DE PRODUTORES ORGÂNICOS E BIODINÂMICOS DA CHAPADA DIAMANTINA - COOPERBIO	SOCIEDADE CIVIL
COOPAF – COOPERATIVA DE PRODUÇÃO E COMERCIALIZAÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR DO ESTADO DA BAHIA	SOCIEDADE CIVIL
ESCOLA FAMÍLIA AGRÍCOLA DE ITAETÊ E REGIÃO	SOCIEDADE CIVIL
SOCIEDADE BAIANA DE ESPELEOLOGIA	SOCIEDADE CIVIL
ESCOLA FAMÍLIA AGRÍCOLA DE SEABRA E REGIÃO	SOCIEDADE CIVIL
CONSELHO ESTADUAL DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS DO ESTADO DA BAHIA - CEAQ	SOCIEDADE CIVIL
MST -MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA	SOCIEDADE CIVIL
POLO SINDICAL DA CHAPADA DIAMANTINA	SOCIEDADE CIVIL
MOVIMENTO CETA (Movimento Estadual de Trabalhadores Assentados, Acampados e Quilombolas)	SOCIEDADE CIVIL
CENTRAL - ASSOCIAÇÕES COMUNITÁRIAS PARA MANUTENÇÃO DE SISTEMAS DE SANEAMENTO	SOCIEDADE CIVIL
FAAASCIBA – FUNDAÇÃO DE AÇÕES ARTÍSTICAS, AMBIENTAIS, SOCIOCULTURAL INTEGRADA DA BAHIA	SOCIEDADE CIVIL
MAIP - MOVIMENTO ASSOCIATIVO INDÍGENA PAYAYÁ	SOCIEDADE CIVIL
ASSOCIAÇÃO COMERCIAL EMPRESARIAL E AGRÍCOLA DE SEABRA – ACISE	SOCIEDADE CIVIL
CI BRASIL- CONSERVAÇÃO INTERNACIONAL	SOCIEDADE CIVIL
MLT – MOVIMENTO DE LUTA PELA TERRA (BONITO)	SOCIEDADE CIVIL
COOPERTAM – COOPERATIVA DE LEITE DO MÉDIO PARAGUAÇU	SOCIEDADE CIVIL
COOTRAF – COOPERATIVA DE ASSESSORIA TÉCNICA E EDUCACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR.	SOCIEDADE CIVIL

Fonte: BAHIA (2022c).

APÊNDICE F. CODETER do Território Litoral Sul

SEDE / ENDEREÇO: Itabuna - BA	
DATA DA ÚLTIMA RECOMPOSIÇÃO: 29 DE ABRIL DE 2019	
ENTIDADE QUE REPRESENTA	SOCIEDADE CIVIL ou PODER PÚBLICO?
COORDENAÇÃO DO CODETER	
MOVIMENTO DE LUTA PELA TERRA - M.L.T.	SOCIEDADE CIVIL
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE SANTA CRUZ-UESC	PODER PÚBLICO
ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO SUL, EXTREMO SUL E SUDOESTE DO ESTADO DA BAHIA-AMURC.	PODER PÚBLICO
NÚCLEO DIRETIVO	
MOVIMENTO DE LUTA PELA TERRA - M.L.T.	SOCIEDADE CIVIL
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE SANTA CRUZ-UESC	PODER PÚBLICO
ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO SUL, EXTREMO SUL E SUDOESTE DO ESTADO DA BAHIA-AMURC.	PODER PÚBLICO
REPRESENTAÇÃO NA CET	
MLT	SOCIEDADE CIVIL
UESC	PODER PÚBLICO
MEMBROS DO COLEGIADO	
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE APOIO AOS RECURSOS AMBIENTAIS	SOCIEDADE CIVIL
BANCO DO NORDESTE	PODER PÚBLICO
ASSOCIAÇÃO DO CULTO AFRO ITABUNENSE	SOCIEDADE CIVIL
COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO E AÇÃO REGIONAL	PODER PÚBLICO
ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO SUL, EXTREMOS SUL, E SUDOESTE DO ESTADO DA BAHIA	PODER PÚBLICO
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA BAIANO - CAMPUS URUÇUCA	PODER PÚBLICO
NÚCLEO TERRITORIAL DE EDUCAÇÃO - 05	PODER PÚBLICO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ALMADINA	PODER PÚBLICO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ARATACA	PODER PÚBLICO
PREFEITURA MUNICIPAL DE AURELINO LEAL	PODER PÚBLICO
PREFEITURA MUNICIPAL DE BARRO PRETO	PODER PÚBLICO
BAHIATER	PODER PÚBLICO
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMACAN	PODER PÚBLICO
COMISSÃO EXECUTIVA DO PLANO DA LAVOURA CACAUEIRA	PODER PÚBLICO
PREFEITURA MUNICIPAL DE COARACI	PODER PÚBLICO
PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORESTA AZUL	PODER PÚBLICO
PREFEITURA MUNICIPAL DE IBICARAÍ	PODER PÚBLICO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ILHÉUS	PODER PÚBLICO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABUNA	PODER PÚBLICO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITACARÉ	PODER PÚBLICO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAJÚ DO COLÔNIA	PODER PÚBLICO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAJUIPE	PODER PÚBLICO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAPÉ	PODER PÚBLICO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAPITANGA	PODER PÚBLICO
CONSELHO QUILOMBOLA DE ITACARE	SOCIEDADE CIVIL
PREFEITURA MUNICIPAL DE MARAÚ	PODER PÚBLICO
PREFEITURA MUNICIPAL DE MASCOTE	PODER PÚBLICO
PREFEITURA MUNICIPAL DE PAU BRASIL	PODER PÚBLICO
PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA LUZIA	PODER PÚBLICO
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DA VITÓRIA	PODER PÚBLICO
PREFEITURA MUNICIPAL DE UBAITABA	PODER PÚBLICO
PREFEITURA MUNICIPAL DE UNA	PODER PÚBLICO
ETNIA TUPINAMBÁ	SOCIEDADE CIVIL
INSTITUTO DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA	PODER PÚBLICO
INSTITUTO ECOBAHIA	SOCIEDADE CIVIL
ASSOCIAÇÃO BENEFICENTE JOSUÉ DE CASTRO	SOCIEDADE CIVIL
MOVIMENTO DE LUTA PELA TERRA	SOCIEDADE CIVIL
ASSOCIAÇÃO BUERAREMENSE DOS AGENTES COMUNITARIOS	SOCIEDADE CIVIL
ASSOCIAÇÃO CACAU SUL BAHIA	SOCIEDADE CIVIL
ASSOCIAÇÃO DE BANANICULTORES E APICULTORES EM DIVERSIFICAÇÃO DE BUERAREMA E ADJACENCIAS	SOCIEDADE CIVIL
MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA	SOCIEDADE CIVIL
PREFEITURA MUNICIPAL DE BUERAREMA	PODER PÚBLICO
ASSOCIAÇÃO MÃE DOS EXTRATIVISTAS DA RESEX DE CANAVIEIRAS	SOCIEDADE CIVIL
ASSOCIAÇÃO POVOS DA MATA ATLÂNTICA DO SUL DA BAHIA	SOCIEDADE CIVIL
ASSOCIAÇÃO SANTA CRUZ DO ILEXÁ	SOCIEDADE CIVIL
CENTRAL DA ECONOMIA SOLIDÁRIA	SOCIEDADE CIVIL

CENTRAL DE APOIO A ASSENTAMENTO A ACAMPADO AGRICULTURA FAMILIAR DA BAHIA	SOCIEDADE CIVIL
CENTRO DE AGROECOLOGIA E EDUCAÇÃO DA MATA ATLÂNTICA	SOCIEDADE CIVIL
CENTRO TERRITORIAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL DO LITORAL SUL LITORAL SUL	PODER PÚBLICO
COLETIVOS DE ALFABETIZADORES POPULARES DA REGIÃO CACAUEIRA	SOCIEDADE CIVIL
CONSELHO MUNICIPAL DO DIREITO DA MULHER DE ITABUNA	SOCIEDADE CIVIL
PREFEITURA MUNICIPAL DE CANAVIEIRAS	PODER PÚBLICO
CONSÓRCIO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL – LITORAL SUL	PODER PÚBLICO
CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DA MATA ATLÂNTICA	PODER PÚBLICO
COOP DE PEQUENOS PRODUTORES DE CACAU, MANDIOCA E BANANA DO CENTRO SUL DA REGIÃO CACAUEIRA	SOCIEDADE CIVIL
COOPERATIVA DE AGRICULTORES FAMILIARES E ECONOMIA SOLIDÁRIA	SOCIEDADE CIVIL
COOPERATIVA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA AGRICULTURA FAMILIAR DO SUL DA BAHIA	SOCIEDADE CIVIL
ETNIA PATAXÓ	SOCIEDADE CIVIL
PREFEITURA MUNICIPAL DE JUSSARI	PODER PÚBLICO
FACULDADE DE TECNOLOGIA E CIÊNCIAS	SOCIEDADE CIVIL
FÓRUM DE AGENTES EMPREENDEDORES E GESTORES CULTURAIS DO TERRITÓRIO LITORAL SUL	SOCIEDADE CIVIL
INSTITUTO CABRUCÁ	SOCIEDADE CIVIL
PREFEITURA MUNICIPAL DE URUÇUCA	PODER PÚBLICO
INSTITUTO NOSSA ILHÉUS	SOCIEDADE CIVIL
JUPARÁ AGROECOLOGIA	SOCIEDADE CIVIL
SERVIÇO DE APOIO AS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS	SOCIEDADE CIVIL
UNIVERSIDADE FEDERAL DO SUL DA BAHIA	PODER PÚBLICO
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE SANTA CRUZ	PODER PÚBLICO
MOVIMENTO NEGRO UNIFICADO	SOCIEDADE CIVIL
NÚCLEO SINDICAL - DELEGACIA SINDICAL DO SUL DA BAHIA	SOCIEDADE CIVIL
POLO SINDICAL DOS TRABALHADORES RURAIS DO SUL DA BAHIA	SOCIEDADE CIVIL

Fonte: BAHIA (2022d).

APÊNDICE G. CODETER do Território Sertão do São Francisco

SEDE / ENDEREÇO: SETAF - JUAZEIRO/BA, RUA ENGENHEIRO GERALDO VIANA, 07, COUNTRY CLUB	
DATA DA ÚLTIMA ATUALIZAÇÃO: 06 JUNHO 2022	
ENTIDADE QUE REPRESENTA	SOCIEDADE CIVIL ou PODER PÚBLICO?
COORDENAÇÃO DO CODETER	
INSTITUTO MATA BRANCA - IMB	SOCIEDADE CIVIL
CAR	PODER PÚBLICO
CONSÓRCIO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO TERRITÓRIO DO SERTÃO DO SÃO FRANCISCO	PODER PÚBLICO
NÚCLEO DIRETIVO	
REDE MULHER	SOCIEDADE CIVIL
SERVIÇO DE ASSESSORIA A ORGANIZAÇÕES POPULARES RURAIS – SASOP	SOCIEDADE CIVIL
ASSOCIAÇÃO CULTURAL DE PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO BANTU – ACBANTO	SOCIEDADE CIVIL
CENTRAL DA CAATINGA	SOCIEDADE CIVIL
INSTITUTO DE ARTE EDUCAÇÃO NEGÓ D'ÁGUA – NAEND'A	SOCIEDADE CIVIL
INSTITUTO MATA BRANCA	SOCIEDADE CIVIL
ADESBA/CESOL	SOCIEDADE CIVIL
UNEB	PODER PÚBLICO
BANCO DO NORDESTE DO BRASIL – BNB	PODER PÚBLICO
INSTITUTO DO MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS – INEMA	PODER PÚBLICO
CAR	PODER PÚBLICO
REPRESENTAÇÃO NA CET - COORDENAÇÃO ESTADUAL DE TERRITÓRIOS	
IMB	SOCIEDADE CIVIL
CAR	PODER PÚBLICO
MEMBROS DO COLEGIADO	
CENTRAL DE COMERCIALIZAÇÃO AS COOPERATIVAS DA CAATINGA - CECAAT	SOCIEDADE CIVIL
CÂMARA DE VEREADORES DE SOBRADINHO	PODER PÚBLICO
ASSOCIAÇÃO COMUNITÁRIA MANTENEDORA DA ESCOLA FAMÍLIA AGRÍCOLA DE SOBRADINHO – AMEFAS	SOCIEDADE CIVIL
PREFEITURA MUNICIPAL DE SENTO SÉ	PODER PÚBLICO
ARTICULAÇÃO SINDICAL RURAL DA REGIÃO DO LAGO DE SOBRADINHO – ASS	SOCIEDADE CIVIL
INSTITUTO DE PRESERVAÇÃO DA CAATINGA - IPC	SOCIEDADE CIVIL
ASSOCIAÇÃO DOS PEQUENOS PRODUTORES DA FAZENDA MALHADA DA AROEIRA	SOCIEDADE CIVIL
ASSOCIAÇÃO COMUNITÁRIA CURAÇAENSE DE RÁDIO E DIFUSÃO – ACCORD	SOCIEDADE CIVIL
COOPERATIVA AGROPECUÁRIA FAMILIAR DE CANUDOS, UAUÁ E CURAÇÁ – COOPERCUC	SOCIEDADE CIVIL
ASSOCIAÇÃO DESENVOLVIMENTO DA FAZENDA NOVA JATOBÁ	SOCIEDADE CIVIL
INSTITUTO MATA BRANCA - IMB	SOCIEDADE CIVIL
REDE DE EDUCAÇÃO DO SEMIÁRIDO BRASILEIRO – RESAB	SOCIEDADE CIVIL
ASSOCIAÇÃO DE CRIADORES DE PEIXES DE SOBRADINHO - ACRIPEIXES	SOCIEDADE CIVIL
ASSOCIAÇÃO DE PESCADORES E PESCADORAS DE REMANSO – APPR	SOCIEDADE CIVIL
SINDICATO DOS TRABALHADORES RURAIS DE JUAZEIRO – STR JUAZEIRO	SOCIEDADE CIVIL
COLÔNIA DE PESCADORES DE CANUDOS – Z-45	SOCIEDADE CIVIL
SINDICATO DOS TRABALHADORES RURAIS DE CURAÇÁ – STR CURAÇÁ	SOCIEDADE CIVIL
PREFEITURA MUNICIPAL DE CANUDOS	PODER PÚBLICO
ASSOCIAÇÃO CULTURAL DE PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO BANTU – ACBANTU	SOCIEDADE CIVIL
PREFEITURA MUNICIPAL DE UAUÁ	PODER PÚBLICO
CÂMARA DE VEREADORES DE CANUDOS	PODER PÚBLICO
CONSELHO PASTORAL DO PESCADORES – CPP	SOCIEDADE CIVIL
ASSOCIAÇÃO DO DISTRITO DE IRRIGAÇÃO DO VAZA BARRIS – ADIVB	SOCIEDADE CIVIL
COOPERATIVA AGROPECUÁRIA FAMILIAR ORGÂNICA DO SEMI ÁRIDO - COOPERVIDA	SOCIEDADE CIVIL
BANCO DO NORDESTE DO BRASIL – BNB	PODER PÚBLICO
SINDICATO DOS TRABALHADORES RURAIS DE JUAZEIRO – STR JUAZEIRO	SOCIEDADE CIVIL
ASSOCIAÇÃO DOS PEQUENOS PRODUTORES DO SÍTIO RURAL RIACHINHO I - APPSRI	SOCIEDADE CIVIL
ARTICULAÇÃO DO SÃO FRANCISCO – ASF	SOCIEDADE CIVIL
SINDICATO DOS TRABALHADORES RURAIS DE CANUDOS – STR CANUDOS	SOCIEDADE CIVIL
INSTITUTO MÚLTIPLO DE CIDADANIA	SOCIEDADE CIVIL
COLETIVO DE EDUCADORES E EDUCADORAS EM ECONOMIA POPULAR SOLIDÁRIA DA BAHIA - COEDUCA	SOCIEDADE CIVIL
COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO E AÇÃO REGIONAL – CAR	PODER PÚBLICO
COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DOS VALES DO SÃO FRANCISCO E DO PARANAÍBA – 6ª SR DA CODEVASF	PODER PÚBLICO

COOPERATIVA DE ASSESSORIA, CONSULTORIA, PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS E INSTRUTORIA – COAPSERI	SOCIEDADE CIVIL
LEVANTE POPULAR	SOCIEDADE CIVIL
PREFEITURA MUNICIPAL DE SOBRADINHO	PODER PÚBLICO
ASSOCIAÇÃO DE PESCADORES E APICULTORES DE CASA NOVA	SOCIEDADE CIVIL
PREFEITURA MUNICIPAL DE PILÃO ARCADE	PODER PÚBLICO
INSTITUTO DO MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS – INEMA	PODER PÚBLICO
ASSOCIAÇÃO DE CAMPOS DE JUAZEIRO - BA	SOCIEDADE CIVIL
SERVIÇO DE ASSESSORIA A ORGANIZAÇÕES POPULARES RURAIS – SASOP	SOCIEDADE CIVIL
INSTITUTO DE ARTE EDUCAÇÃO NEGO D'ÁGUA – NAEND'A	SOCIEDADE CIVIL
COMITÊ DE ASSOCIAÇÕES DE PINHÕES	SOCIEDADE CIVIL
PREFEITURA MUNICIPAL DE JUAZEIRO	PODER PÚBLICO
MOVIMENTO DE PESCADORES E PESCADORAS – MPP	SOCIEDADE CIVIL
REDE DE MULHERES	SOCIEDADE CIVIL
MOVIMENTO DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS - MAB	SOCIEDADE CIVIL
ASSOCIAÇÃO DE DESENVOLVIMENTO E AÇÃO COMUNITÁRIA – ADAC	SOCIEDADE CIVIL
MOVIMENTO DOS TRABALHADORES SEM TERRA – MST	SOCIEDADE CIVIL
SERVIÇO DE ASSISTÊNCIA SÓCIO AMBIENTAL DO CAMPO E CIDADE – SAJUC	SOCIEDADE CIVIL
UNIVERSIDADE ESTADUAL DA BAHIA – CAMPUS DE JUAZEIRO – UNEB	PODER PÚBLICO
PREFEITURA MUNICIPAL DE REMANSO	PODER PÚBLICO
PREFEITURA MUNICIPAL DE CURAÇÁ	PODER PÚBLICO
CENTRAL DAS ASSOCIAÇÕES INTEGRADAS DE UAUÁ – CACHIU	SOCIEDADE CIVIL
SINDICATO DOS TRABALHADORES RURAIS DE PILÃO ARCADE – STR PILÃO ARCADE	SOCIEDADE CIVIL
CÂMARA DE VEREADORES DE CURAÇÁ	PODER PÚBLICO
COOPERATIVA DE PRODUÇÃO E COMERCIALIZAÇÃO DOS DERIVADOS DE PEIXES DE SOBRADINHO - COOPES	SOCIEDADE CIVIL
DEPARTAMENTO NACIONAL DE OBRAS CONTRA A SECA – DNOCS	PODER PÚBLICO
SINDICATO DE PROFESSORES DE CASA NOVA - APLB	SOCIEDADE CIVIL
EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA – EMBRAPA SEMIÁRIDO	PODER PÚBLICO
INSTITUTO REGIONAL DA PEQUENA AGROPECUÁRIA APROPRIADA – IRPAA	SOCIEDADE CIVIL
CONSÓRCIO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO TERRITÓRIO DO SERTÃO DO SÃO FRANCISCO – CONSTESF	PODER PÚBLICO
PREFEITURA MUNICIPAL DE CASA NOVA	PODER PÚBLICO

Fonte: BAHIA (2022d).

APÊNDICE H. Inclusão dos interesses dos CODETER pelos PPA-P e PROINF

	Chapada Diamantina	Litoral Sul	Sertão do São Francisco
PRODUTIVA	- apoio às cadeias produtivas e agroindústria (do café, cana, leite, mandioca, caprino e ovinocultura, apicultura e aquicultura, olericultura e fruticultura); - resgate das sementes crioulas e trocas entre os/as agricultores/as; - fortalecimento da ATER e ATES; - fomento ao acesso ao mercado da agricultura familiar; - políticas públicas de permanência voltada para os jovens; - avançar com a distribuição de terra e com a documentação legal das propriedades dos assentados e posseiros;	- projetos de manejo, extrativismo e comercialização de produtos florestais e da sócio-biodiversidade; - regularização fundiária; - construção de empreendimentos, agroindústrias e centros de comercialização para o pequeno produtor; - implementação de um programa de pesca artesanal, com instalação de unidade beneficiamento e de tanques de piscicultura; - fomento das cadeias produtivas do cacau, mandioca, pecuária e apicultura; - realização de capacitações técnicas para os agricultores e fortalecimento da ATER; - apoio ao empreendedorismo jovem; - incentivo a atividades não agrícolas em comunidades tradicionais;	- Beneficemente, comercialização e implementação de infraestrutura para produção (caprino e ovinocultura, apicultura, avicultura e pesca artesanal); - Regularização fundiária; - Apoio no manejo produtivo das áreas de fundo de pasto e assentamentos da reforma agrária; - Assistência técnica para convívio dos rebanhos com o semiárido;
INTELLECTUAL	- construção, ampliação e/ou reformas das escolas do campo; - criação das Escolas Família Agrícola e Escolas Técnicas; - implantação de laboratórios de informática nas escolas; - criação da Universidade da Chapada Diamantina; - ampliação dos Núcleos de Tecnologia Educacional;	- ampliação de espaços de pesquisa; - fomento à educação do campo; - implantação de escolas técnicas de família agrícola; - realização de projetos de ciência e tecnologia voltados para agricultura familiar;	promover a educação contextualizada para o semiárido;
CULTURAL	- mapeamento, apoio, incentivo e resgate das manifestações culturais; - aquisição de equipamentos e manutenção de espaços e centros culturais; - acesso a crédito para pessoas físicas e micro empresa da área da cultura; - ampliação da sinalização e divulgação das atrações turísticas (para além do patrimônio natural) e elaboração de roteiros turísticos; - fortalecimento dos grupos culturais; - formação e capacitação de pessoas para empreendimentos culturais;	- mapeamento do patrimônio cultural; - incentivo ao ecoturismo, implementação do turismo de base comunitária com foco no cacau e mata atlântica e criação de guias e roteiros turísticos; - formação de pessoas e de organizações para o turismo; - valorização e fortalecimento das comunidades quilombolas, indígenas, populações ribeirinhas, extrativistas e assentados; - ações de equidade de gênero; - difusão de políticas afirmativas;	- valorização da cultura local; - mapeamento do patrimônio cultural; - apoio às instituições culturais; - elaboração de um guia cultural;
SOCIAL		- fortalecimento e capacitação dos atores e organizações sociais para gestão do território; - criação de centro técnico de formação de agentes - apoio à formação e estruturação de conselhos municipais, centros comunitários, cooperativas e associações - apoio a formação e capacitação de cooperativas	
NATURAL	- criação e fortalecimento dos Sistemas Municipais de Meio Ambiente (conselhos, fundos e planos) - recuperação de matas ciliares e nascentes - ações de educação ambiental nas escolas - implementação de unidades de preservação; - implementação de usinas de reciclagem;	- adequação do licenciamento ambiental das propriedades agrícolas; - fazer o zoneamento ecológico econômico do Território; - recuperação e manejo de áreas degradadas e criação de Unidades de Conservação; - fazer mapeamento da rede de recursos hídricos; - realizar projetos de extrativismo e manejo comunitário florestal e apoio à silvicultura de espécies nativas; - apoio para transição agroecológica e implementação de sistemas agroflorestais; - realização de projetos de educação ambiental;	- uso racional dos recursos naturais; - proteção da biodiversidade e criação de áreas de preservação ambiental (APA); - identificação de áreas desertificadas; - revitalização da pesca sustentável nos rios e lagos;

INSTITUCIONAL	● ampliação do acesso ao crédito (PRONAF mulher, jovem e Agroamigo); ● construção de sistemas de irrigação e cisternas de produção; ● melhoria das moradias (ampliação dos programas Minha Casa-Minha Vida, Habitação Rural, e Melhoria da Habitação da FUNASA); ● aquisição de máquinas para adequação das estradas; ● implementação de fossas sépticas e esgoto sanitário; ● melhoria da coleta de lixo; ● ampliação da cobertura de telefonia celular e internet; ● ampliação do Programa Saúde da Família (PSF), Unidade de Saúde da Família, farmácias populares e instalação do CAPS; ● construção de um centro diagnóstico, ambulatório de especialidades e de hospitais de média e alta complexidade;	● aumentar a captação de água e afluentes; ● ampliar o tratamento de esgotamento sanitário; ● melhoria da reciclagem de lixo; ● ampliação do Programa Água para Todos; ● aumentar o acesso a crédito; ● realização de melhorias habitacional na área rural; ● instalação de fossas sépticas; ● implantação do Programa Saúde da Família (PSF) e aquisição de unidades móveis de saúde para o meio rural; ● ampliação das ações e atendimento médico em diferentes frentes;	● abastecimento de água potável para consumo humano; ● Instalação de cisternas, poços e adutoras comunitárias; ● ações de promoção da saúde familiar; ● formação de agentes de saúde; ● estruturação de Conselhos Municipais de Saúde;
---------------	---	--	--

Fonte: Resultado da pesquisa. Em vermelho refere-se a interesses não considerados, laranja considerados parcialmente e verde considerados totalmente.