

**O IMPACTO DA GESTÃO TERRITORIAL PARA A AGRICULTURA FAMILIAR  
DO ESTADO DA BAHIA**  
**THE IMPACT OF TERRITORIAL MANAGEMENT FOR FAMILY FARMING IN THE  
STATE OF BAHIA**

**Autor(es):** Carolina Schiesari, Paulo Eduardo Moruzzi Marques, Gabriel Adrian Sarriés

**Filiação:** Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz (ESALQ/USP)

**E-mail:** [cschiesari@usp.br](mailto:cschiesari@usp.br), [pmarques@usp.br](mailto:pmarques@usp.br), [gasarrie@usp.br](mailto:gasarrie@usp.br)

**Grupo de Trabalho (GT): 7. Desenvolvimento rural, territorial e regional**

**Resumo**

O Programa Territórios da Cidadania (TC) foi a estratégia territorial de desenvolvimento rural mais emblemática do Brasil. Porém, com a sua paralisação, alguns estados avançaram nesta temática de forma independente. Foi o caso da Bahia, que formalizou sua Política de Desenvolvimento Territorial. Assim, o objetivo do estudo é avaliar o impacto da gestão territorial para a agricultura familiar dos TC baianos. Para tanto, a metodologia Diferenças em Diferenças foi mobilizada a fim de comparar a evolução entre dois períodos do Índice de Desenvolvimento Rural da Agricultura Familiar (IDR-AF) para os grupos tratamento (TC da Bahia) e controle (TC do Brasil). Os resultados evidenciam que os territórios baianos alcançaram uma evolução superior no IDR-AF em comparação aos demais TC. Com efeito, sugere-se que a gestão territorial tem promovido impactos positivos para agricultura familiar, sendo uma importante aliada para a inclusão deste grupo no processo de desenvolvimento do estado.

**Palavras-chave:** agricultura familiar, desenvolvimento rural, Índice de Desenvolvimento Rural, políticas públicas territoriais

**Abstract**

*The Territories of Citizenship (TC) Program was the most emblematic territorial strategy for rural development in Brazil. However, with its ending, few States had moved forward on this issue independently. This was the case of Bahia, which formalized its own territorial development policy. Thus, the objective of the study is to evaluate the impact of territorial management for family farmers in the Bahia TC. To perform this analysis, the Differences in Differences methodology was mobilized, using a Rural Development Index (RDI) as an instrument variable to compare the index evolution between two periods for the treatment group (TC Bahia) and control group (TC Brazil). The results show that the Bahia territories had a higher evolution in the RDI in comparison to others TC. Therefore, this study suggests that territorial management promotes positive effects for family farming, being an important ally for the inclusion of this group in the development process of the State.*

**Key words:** family farming, rural development, Rural Development Index, territorial public policies.

**1. Introdução**

Estratégias territoriais para o desenvolvimento rural começaram a ser experimentadas no Brasil no início dos anos 2000. Mas é em 2008 que esta abordagem ganha maior destaque, com a implementação do Programa Territórios da Cidadania (PTC). O PTC, utilizando o território como unidade de referência, teve por objetivo reduzir a pobreza e as desigualdades sociais no campo, a partir da integração e disponibilização de distintas políticas públicas destinadas, principalmente, para os agricultores familiares (BRASIL, 2008). Entretanto, em 2012, o programa começa a sofrer um grande desmonte, até que, em 2014, com a queda brutal de recursos destinados ao PTC, a gestão territorial a nível federal é interrompida, mesmo não sendo formalmente extinta (ZIMMERMANN et al., 2014; FAVARETTO e LOTTA, 2017).

Com a asfixia do PTC, poucos estados permaneceram com iniciativas de gestão territorial. A Bahia foi um destes raros casos, com o pioneirismo de elaboração de sua Política Estadual de Desenvolvimento Territorial, o Programa Territórios de Identidade (TI) (BAHIA, s.d.). Os TI foram formalizados em 2010 pelo Decreto nº 12.354 de 25 de agosto e, posteriormente, com intuito em torná-los política de Estado, foi promulgada a Lei nº 13.214 de 29 de dezembro de 2014. Neste cenário de destaque, os oito Territórios da Cidadania (TC)



definidos para o programa federal no estado da Bahia foram mantidos e incorporados aos Territórios de Identidade.

Assim, o objetivo do estudo é avaliar o impacto da gestão territorial, focalizando os Territórios da Cidadania do estado da Bahia. Mais especificamente, pretende-se avaliar, por meio do método Diferenças em Diferenças, o índice de Desenvolvimento Rural da Agricultura Familiar (IDR-AF) dos TC da Bahia, partindo da hipótese que sua evolução foi superior em comparação com o restante dos territórios brasileiros.

## 2. Metodologia

Para avaliar o desempenho da gestão territorial, seguiu-se a metodologia Diferenças em Diferenças. Este método “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). Para a condução dessa técnica utilizamos como variável instrumento um Índice de Desenvolvimento Rural da Agricultura Familiar, que também foi elaborado no âmbito de nossa pesquisa e será detalhado mais abaixo. Nesta investigação, os TC da Bahia são o grupo tratamento, ou seja, as unidades que sofreram interferência da política pública baiana, e os TC do restante do Brasil são o grupo controle (ou grupo de comparação), aqueles que não sofreram intervenção da política pública da Bahia. Vale lembrar que ao todo existem 120 Territórios da Cidadania, contemplando 1.852 municípios em todo o Brasil, dos quais 8 TC estão integralmente no estado da Bahia (1 TC é compartilhado com o estado de Pernambuco e, por isso, não foi considerado nesta avaliação), englobando 148 municípios. Essa investigação toma como referência os anos de 2006 (antes da implementação da política pública baiana) e 2017 (com os TI em andamento). Esquemáticamente, podemos observar no Quadro 1 o raciocínio do método, segundo o qual o impacto da política pública é medido pelas diferenças de B-A e D-C (ou B-D e A-C).

Quadro 1. Cálculo do método diferença em diferenças

|                   | Depois | Antes | <i>diferenças</i>  |
|-------------------|--------|-------|--------------------|
| Tratamento        | B      | A     | B-A                |
| Controle          | D      | C     | D-C                |
| <i>Diferenças</i> | B-D    | A-C   | DD = (B-A) - (D-C) |

Fonte: Gertler et al. (2011).

Para a elaboração do IDR-AF, uma base de dados com 1848 observações (correspondentes aos municípios que compõem os TC com informações disponíveis) e 28 variáveis foi construída. Os dados são da agricultura familiar e foram selecionados dos Censos Agropecuários<sup>1</sup> de 2006 e 2017 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

O IDR-AF é formado por quatro indicadores, que seguem a orientação das dimensões do patrimônio territorial sugeridas por Dallabrida (2020), com exceção das dimensões cultural e social por limitação de dados disponíveis. A dimensão produtiva refere-se a questões de valor da renda e da produção agropecuária, de emprego e de acesso a veículos, trator, irrigação e agroindústria. A dimensão institucional é representada pelas variáveis relacionadas ao acesso a políticas públicas de cidadania oferecidas a esta população (Programas Sociais, Pronaf, energia, água, cisterna ou poço e assistência técnica). A questão humana-intelectual baseia-se no nível educacional do dirigente do estabelecimento familiar e a dimensão natural pelas formas de manejo agrícola (uso de SAF, agrotóxico, adubo orgânico e agricultura orgânica) e preservação da natureza (percentual da área de Reserva Legal e Floresta Natural).

O método utilizado seguiu as diretrizes de Conterato, Schneider e Waquil (2007), com alterações pertinentes em sua formulação. Assim, o primeiro passo para a construção do índice

<sup>1</sup> Coletados no Sistema de Recuperação Automática (SIDRA) do IBGE.



foi realizar a padronização dos dados por meio da técnica de Mínimos-Máximos. Este método transforma as variáveis em valores entre 0 e 1, permitindo assim a sua comparação. O próximo passo consistiu na ponderação dos dados por meio da técnica ABC, a fim de quantificar melhor o impacto da gestão territorial. 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 da política territorial baiana, dando maior peso para as questões de inclusão socioprodutiva.

A terceira etapa consistiu na elaboração dos indicadores de cada dimensão do patrimônio territorial. Portanto, quatro indicadores para cada município foram formados a partir das médias aritméticas das variáveis que os compõem. Já o IDR-AF é composto pela média aritmética desses quatro indicadores. Como resultado final, obteve-se o IDR-AF de cada município para os anos de 2006 e 2017. Para formar o índice de cada grupo de análise (TC Bahia e TC Brasil), foi calculada a média aritmética dos valores obtidos nos “n” municípios que compõem o grupo.

### 3. Resultados e Discussão

O Quadro 2 abaixo resume os resultados do estudo, permitindo observar que o IDR-AF do grupo controle Territórios do Brasil (TC-BR) era de 0,29 no ano de 2006 e atingiu 0,35 em 2017, ou seja, o índice cresceu 0,06 durante esse período. Já no grupo tratamento TC Bahia (TC-BA), o índice evoluiu de 0,23 para 0,33 no mesmo período, alcançando, portanto, um aumento de 0,10. Com efeito, pode-se dizer que o impacto da gestão territorial na Bahia foi de 0,04 no IDR-AF, conforme ilustrado na fórmula e quadro abaixo.

$$\text{Impacto DD} = (B - D) - (A - C) = (0,33 - 0,23) - (0,35 - 0,29) = 0,04 \quad (1)$$

Quadro 2. Impacto da Política Territorial da Bahia no IDR-AF

|                   | IDR-AF 2017  | IDR-AF 2006  | Diferenças  |
|-------------------|--------------|--------------|-------------|
| <b>TC-BA</b>      | 0,33         | 0,23         | 0,10        |
| <b>TC-BR</b>      | 0,35         | 0,29         | 0,06        |
| <b>Diferenças</b> | <b>-0,02</b> | <b>-0,06</b> | <b>0,04</b> |

Fonte: Resultado da pesquisa. Elaborado pelos autores.

Uma possível explicação para a Bahia ter alcançado este resultado é que o estado, além de ter dado continuidade à política territorial, melhor institucionalizou a sua gestão a nível do território (FAVARETO; LOTTA, 2017), incorporando novos instrumentos que asseguraram um maior diálogo com a sociedade civil e facilitaram a operacionalização das ações públicas. Entre tais dispositivos se destacam a coordenação da política pela Secretaria de Planejamento com o apoio dos agentes de desenvolvimento territorial, o fortalecimento dos Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Sustentável (CODETER), a implementação do Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial, a elaboração do Plano Plurianual Participativo referenciado nos TI (desde 2008) e a criação do Conselho de Acompanhamento do PPA-P (DIAS, 2016).

Também no âmbito da governança territorial, a Bahia se diferencia com os Consórcios Públicos, sendo o estado brasileiro com maior número de consórcios (BAHIA, s.d.). Trata-se de um meio de impactar diretamente a capacidade institucional dos Territórios de implementar ações, melhorando a prestação de serviços públicos para a população, como nas questões de saneamento, construção de cisternas, aquisição de equipamentos agrícolas e gestão ambiental (DIAS, 2016).

Com tais dados, podemos interpretar que a territorialização das ações do governo da Bahia potencializou a implementação das políticas públicas nos territórios, garantindo, assim, em especial mais acesso a direitos básicos para a agricultura familiar.

#### 4. Considerações Finais

Primeiramente, é importante mencionar que este trabalho faz parte de uma pesquisa de doutorado que ainda está em andamento e, portanto, pode sofrer pequenas modificações. A próxima fase do estudo consiste na realização de um modelo estatístico, a fim de confirmar a significância da maior evolução nos territórios baianos.

De todo modo, pode-se concluir que a política territorial na Bahia tem promovido uma melhora no bem-estar social da agricultura familiar do estado. Desta forma, nosso estudo permite reforçar perspectivas de especialistas segundo as quais a adoção do enfoque territorial constitui em uma boa estratégia para inserir as regiões rurais na dinâmica de desenvolvimento dos países (BERDEGUÉ; FAVARETO, 2019). O desafio agora consiste na retomada da abordagem territorial a nível nacional, com a inclusão desta pauta no debate público.

#### Referências

- BAHIA. **A política territorial e a participação social**. Salvador: Governo do Estado da Bahia, [s.d.]. Disponível em: <[http://www.seplan.ba.gov.br/arquivos/file/politica-territorial/publicacoes\\_territoriais/historico\\_da\\_politica\\_territorial\\_da\\_bahia\\_v2.pdf](http://www.seplan.ba.gov.br/arquivos/file/politica-territorial/publicacoes_territoriais/historico_da_politica_territorial_da_bahia_v2.pdf)>. Acesso em: 27 nov. 2020.
- 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 de Chile: FAO, 2019.
- BRASIL. Decreto de 25 de Fevereiro de 2008: Institui o Programa Territórios da Cidadania e dá outras providências. . 2008.
- CONTERATO, M., SCHNEIDER, S., & WAQUIL, P. (2007). Desenvolvimento rural no Estado do Rio Grande do Sul: uma análise multidimensional de suas desigualdades regionais. *Redes*, 12(2), 163–195. <https://doi.org/https://doi.org/10.17058/redes.v12i2.265>
- 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.
- DIAS, W. J. V. (2016). Uma visão panorâmica dos principais resultados nos 10 anos da política de desenvolvimento territorial na Bahia. In D. Uzêda da Cruz (Org.), *O MUNDO RURAL NA BAHIA: DEMOCRACIA, TERRITÓRIO E RURALIDADES* (1ª ed., Vol. 1, 95-132). Feira de Santana: Z Arte Editora.
- FAVARETO, A.; LOTTA, G. 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.
- GERTLER, P., MARTÍNEZ, S., PREMAND, P., RAWLINGS, L., & VERMEERSCH, C. A avaliação do impacto na prática. 2ª ed. Washington DC: Banco Mundial, 2011.
- 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.