



## POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: UMA ANÁLISE DA ESCOLHA DOS TERRITÓRIOS DA CIDADANIA NA BAHIA

Grupo de Pesquisa 10: Desenvolvimento Rural, Territorial e Regional

SANTOS, Ludiara Fernanda Borba dos; OLIVEIRA, Gilca Garcia de

### Resumo

Este artigo trata da Política de Desenvolvimento Territorial (PDT), sua implementação e a definição dos Territórios da Cidadania (TC) no estado da Bahia. Para isto, foi feita uma discussão do enfoque territorial para o planejamento de Políticas Públicas em detrimento das formas tradicionais de planejamento do desenvolvimento. Assim, são expostos os principais desafios que se apresentam à PDT. Examina-se, por fim, a coerência das escolhas dos TCs na Bahia, de acordo com os critérios estabelecidos pelo Governo Federal para definição de territórios prioritariamente apoiados. Como principal resultado, observa-se que os TC escolhidos neste Estado apresentam características apropriadas para serem selecionados para o Programa. Também se observa que, a ampla maioria dos Territórios baianos apresenta condições necessárias para receber apoio, em condição prioritária, do Programa.

Palavras-chaves: Política de Desenvolvimento Territorial. Territórios da Cidadania. Critérios de Escolha. Bahia.

### Abstract

This paper treats of the Politics of Territorial Development (PTD), the implementation and the definition of the Citizenship Territories (CT) in the state of Bahia. For this, it was made a discussion of the territorial focus for the planning of Public Politics to the detriment of the traditional forms of planning of the development. The main challenges that come to PDT are exposed. It is examined, finally, the coherence of the choices of CTs in Bahia, in agreement with the established criteria for the Federal Government for definition of the priority. As main result, it is observed that chosen CT in this State presented appropriated characteristics for they be selected for the Program. It is also observed that, the wide majority of the Territories from Bahia presents necessary conditions to receive support, in priority condition, of the Program.

Key Words: Politics of Territorial Development. Citizenship Territories. Criteria of Choice. Bahia.

## 1 INTRODUÇÃO

A Política de Desenvolvimento Territorial (PDT) emerge numa perspectiva de promoção do desenvolvimento do espaço rural brasileiro, apesar de, mais recentemente, não ser limitada somente a este espaço. O território, o desenvolvimento sustentável e a gestão mais democrática são os focos desta abordagem.

Destacam-se aspectos relevantes da proposta como a questão da gestão mais democrática das políticas públicas. Abre-se o espaço para planejamento coletivo, com participação da sociedade civil organizada e do poder público nos colegiados dos territórios e, portanto, no salão das discussões, fato que possibilita o debate aberto acerca das demandas no Território. Contudo, é importante perceber que diante da existência das relações de poder, este processo não é homogêneo como pode ser apresentado na teoria, pois existem claros conflitos de interesses nestes espaços.



Apesar da PDT ter surgido no âmbito da questão agrária, atualmente nota-se a ausência de direcionamentos nas discussões sobre esta temática. Há a presença de representações dos movimentos sociais ativos nos colegiados territoriais, reivindicando o acesso à terra, mas não têm ocorrido mobilizações do governo para implementação de uma verdadeira Reforma Agrária.

O Programa dos Territórios da Cidadania (PTC), lançado em 2008, vem para ampliar a ação nos territórios rurais, com o reconhecimento da necessidade de implementação conjunta das políticas de desenvolvimento, com maior aporte de recursos e integração de diversos ministérios e secretarias, onde há maiores fragilidades sócio-econômicas e ambientais e onde os conflitos sociais estão instalados.

Para o direcionamento dessas ações prioritárias, foram definidos, pelo Governo Federal, alguns critérios de escolha. É neste sentido que segue este estudo, com o intuito de confrontar alguns critérios como a demanda social (formas de acesso a terra) e as características sociais (IDH, Índice de Desenvolvimento Econômico e Social (IDE e IDS), número de atendidos pelo Programa Bolsa Família, entre outros), dos territórios selecionados, a fim de identificar a eficácia das escolhas mediante os critérios definidos.

## **2 A POLÍTICA DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL (PDT)**

A PDT surge no âmbito da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), em 2003, e traz como ponto de partida um novo foco para atuação das Políticas Públicas: o território. Há a pretensão de deixar concepções tradicionais de crescimento para alcançar o denominado “desenvolvimento sustentável” dos territórios rurais e, mais atualmente, dos territórios da cidadania, que são derivações dos primeiros. Os principais objetivos são: possibilitar a gestão democrática do planejamento, mediante maior participação dos sujeitos locais; articular políticas públicas de forma eficiente, integrando-as e planejar visando mais que crescimento econômico.

Com este novo enfoque pretende-se obter resultados mais eficazes das políticas governamentais, uma vez que a base de gestão a partir de territórios, identificados pelas identidades socioculturais e econômicas locais, permite um olhar mais acurado destas realidades e da diversidade de demandas postas. É neste sentido que, para a SDT (2008), não restringir-se ao crescimento econômico significa abranger vários processos, como: articular de forma eficiente a alocação dos recursos na dimensão econômica; na dimensão político-institucional, permitir gestão mais participativa através de instituições renovadas, propiciando políticas territoriais negociadas; na sociocultural, fomentar a preservação e a valorização dos costumes e cultura locais, trazendo seus históricos para as discussões de planejamento e; na ambiental, cultivar atenção ao manejo sustentável e responsável dos recursos ambientais.

Germani (2006) deixa clara a nova abordagem territorial e seus objetivos:

A estratégia para promover o desenvolvimento territorial prevê o fortalecimento das instituições locais, a consolidação de comunidades ativas e participativas, a construção do capital social, o planejamento territorial sustentável, a articulação de políticas públicas e mercados e o financiamento de projetos produtivos, sociais, ambientais e culturais. (...) Para atingir estes objetivos, a SDT executa o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PNDRS), em parceria com diversos órgãos públicos e organizações da sociedade civil. (GERMANI, 2006, p.238).

Na base da Política estão órgãos de apoio, formando uma árvore constituinte do Conselho de Desenvolvimento Territorial, com Comitês Gestores (ou Diretivos) e Núcleo



Técnico dos territórios. Há também a presença de animadores, os quais são representantes ativos em cada um dos diferentes territórios, escolhidos pelos colegiados territoriais e que se mobilizam neste contato constante com o local e o extra-local em prol das demandas do território. Este agente está encarregado de articular os diversos sujeitos envolvidos, apoiando o processo de planejamento e articulação das políticas na gestão social dos territórios.

É importante destacar que, anteriormente à PDT, existiu outra proposta política, a partir das denominadas “Áreas Reformadas”, que foram discutidas também no âmbito do MDA, mas vinculada ao INCRA, tendo como foco prioritário áreas para Reforma Agrária. Esta abordagem foi ajustada aos princípios da SDT e ressurgiu no contexto dos chamados “territórios rurais”. Atualmente, esta primeira proposta está praticamente esquecida e sem significativos registros, sendo apenas recordadas por pessoas que acompanharam o processo e que percebem as modificações dos rumos das discussões, verificando a ausência de foco na Reforma Agrária nas atuais propostas das políticas nacionais.

E para uma melhor compreensão da PDT, com ênfase tendente ao atendimento do rural brasileiro, faz-se necessária uma volta ao campo brasileiro e as suas necessidades sociais pendentes. Observa-se que, desde o período colonial, o Brasil é um país historicamente marcado pela desigualdade social; este período é basilar para a atual concentração fundiária e exclusão da grande maioria da sociedade ao acesso a elementos básicos para a sobrevivência digna: como a terra, educação e saúde. Houve a perpetuação, durante séculos, de tais disparidades sociais, através de políticas que sempre beneficiaram os detentores do poder, com graves conseqüências atuais na pobreza da grande maioria das populações rurais e mesmo das grandes cidades.

Segundo Germani (2005), no período colonial foi instituído um sistema apoiado na escravatura, no engenho e na concessão de sesmarias. Introduziu-se assim, a grande propriedade da terra e a concentração excludente, quando se observou que até mesmo as menores sesmarias concedidas tinham dimensões imensas. Em tal período o emprego útil da terra era base para legitimação da posse da mesma, mas não para todos, pois os homens do povo dificilmente tinham seus direitos legitimados. Agregado à grande propriedade e à monocultura esteve o trabalho escravo adaptado ao modo de produção capitalista, com o trabalho indígena e africano, força de trabalho de todo o sistema colonial (dos engenhos, às minas, nas fazendas de algodão e café). Estes, só foram “libertos” mais tarde quando esta forma de relação não mais interessava ao capital.

Neste processo histórico, nunca foi implementada uma verdadeira Reforma Agrária, uma vez que as leis perpetuaram a exclusão social. A Lei de Terras, em 1850, promove o mercado de terras, permitindo o acesso à terra apenas mediante a compra, distanciando ainda mais o acesso da grande maioria da população. Na República se manteve a propriedade da terra sem grandes modificações, apenas os estados federativos obtiveram novo papel político e passaram a legislar adaptando princípios básicos da Lei de Terras. Emergiram, desde então, conflitos, Germani (2005) destaca a existência das primeiras grandes lutas camponesas do Brasil neste período de final do Império e início da República: Guerra de Canudos no sertão baiano (entre 1893 e 1897), Guerra do Contestado no Paraná e Santa Catarina (entre 1912 e 1916) e conflitos dos camponeses brasileiros na/pela terra que se estendem até dias atuais.

Couto Filho (2007) chama atenção para o fato de que:

O meio rural compreende um quadro desigual mediante processos dotados de continuidade, descontinuidade e de eventos isolados em que sobressai a pobreza da maior parte da população com atualização do sistema tradicional de poder. Assim alerta-se para a necessidade de reversão do estilo de



desenvolvimento rural existente desde a colonização e mantido pela estrutura agrária oligárquica (...). (COUTO FILHO, 2007, p. 101).

As legislações posteriores perpetuaram a manutenção das bases da propriedade concentrada da terra e da exclusão social da maioria da população do campo. Neste sentido, Fernandes (2004) diz que o desenvolvimento rural e o conflito agrário não são separados, são processos inerentes da contradição estrutural do capitalismo. E, para este autor, a questão agrária alcança o campo e a cidade, atinge todas as instituições e abarca todas as dimensões do desenvolvimento. E é por ser tão presente, tal desigualdade social expressiva na questão agrária, que ela tem sido alvo de reflexões e da adoção de políticas públicas no País.

A PDT desponta, então, em um contexto de políticas que buscam ao desenvolvimento rural sustentável. A abordagem territorial pretendendo dar novo enfoque para o planejamento das ações públicas, em prol do desenvolvimento rural, vê na união de forças de agentes locais representados nos Conselhos (ou Colegiados) Territoriais, ou seja, na mobilização conjunta dos agentes e instituições (sociedade civil organizada e Estado), uma alternativa para este desenvolvimento.

Há, portanto, o desgaste da visão setorial tradicional, presente no planejamento das políticas públicas, caracterizada pela dificuldade de se trabalhar de forma integrada, onde há isolamento das demandas sociais por setores diferentes; e dos enfoques regionais, que dividem espaços por características físicas/naturais, diante da necessidade de reorientação das formas de intervenção do Estado e da emergência de iniciativas de descentralização das políticas públicas e de valorização da participação dos diversos sujeitos.

Abramovay (2000 apud OLALDE, 2007, p.5), ressalta o enfoque territorial, revelando que para o desenvolvimento local é essencial o ambiente de cooperação, no sentido do intercâmbio de informações que favoreçam a inovação. Para ele, “a importância atribuída recentemente à territorialidade vem do reconhecimento de que o território possui um tecido social representado por uma trama de relações com raízes históricas, configurações políticas e identidades que desempenham papel pouco conhecido no desenvolvimento econômico”. Este enfoque territorial para o desenvolvimento rural é, portanto, um avanço em relação aos modelos de desenvolvimento regional anteriores que sempre partiram da base de recursos naturais para analisar o potencial de desenvolvimento local.

É importante perceber que, a democratização do planejamento, proposta pela PDT, sinaliza para um salto no reconhecimento da importância do conhecimento tácito dos diversos sujeitos locais e na desvalorização da implementação de políticas generalistas. Vale ressaltar que, um dos grandes desafios desta nova concepção será superar a integração tradicionalmente aplicada, na qual sempre houve definidores e subordinados, algumas vezes revestidos em máscaras democráticas, mas verdadeiramente impositoras de interesses de cima para baixo. Couto Filho (2007), a esse respeito declara que:

(...) quase sempre essas políticas seguiam um mesmo padrão: definição de espaços a partir de indicadores econômicos ou características geoambientais, construção de planos de desenvolvimento por técnicos do setor público e financiamento de projetos. Em outras palavras, uma construção de cima para baixo. (COUTO FILHO, 2007, p. 146)

Para tratar da PDT, é necessário também ter clareza da relevância de se focar o território como unidade de planejamento e, para isso, remeter-se às diferentes conceituações que o permeiam. O território abarca intrinsecamente a dinâmica social, em um processo constante de construção, desconstrução e reconstrução, como assinalam diferentes autores. Estes imprimem a sua relevância enquanto “amostra” do real a ser estudada, por ser percebido



deste modo dinâmico e não de forma estática, tal qual foto ou recorte de um espaço, como a dimensão regional muitas vezes remete o olhar.

Saquet (2007) de forma muito clara, faz uma viagem no tempo para reconstruir diferentes concepções de território, que passam desde concepções naturalizadas àquelas que contemplam aspectos histórico-sociais. Dentre os autores retratados destacam-se aqueles que realçam as relações de poder presente nos territórios. Neste sentido, Saquet diz que,

É preciso superar concepções simplistas que compreendem territórios sem sujeitos sociais ou esses sujeitos sem territórios e apreender a complexidade e a unidade do mundo da vida, de maneira (i)material, isto é, as interações no e com o lugar, objetiva e subjetivamente, sinalizando para a potencialização de processos de desenvolvimento (SAQUET, 2007, p.24).

A este respeito, Milton Santos (2000, p. 21) diz, “os dramas das nações são muito mais visíveis através do território, o qual revela as contradições muito mais fortemente do que qualquer outra instância da sociedade”. Couto Filho (2007) define que:

Território: é o ambiente onde se executa um projeto político de desenvolvimento territorial. Um projeto territorial é essencialmente político, envolvendo atores e instituições locais que não necessariamente defendem os mesmos grupos, interesses e idéias, mas trabalham de forma articulada (...) ainda que se busquem consensos, quase sempre predomina os interesses de um grupo ou de uma categoria social, de forma que cada território apresenta característica ímpares, com diferentes impactos ambientais, sociais, econômicos e culturais. (COUTO FILHO, 2007, p. 104).

Já para o Ministério do Desenvolvimento Agrário (SDT/MDA), o qual deu início à política nacional de desenvolvimento territorial rural, o território pode ser conceituado a partir destes elementos:

Um espaço físico, geograficamente definido, não necessariamente contínuo, caracterizado 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 (SDT/MDA, 2005).

A concepção da SDT/MDA, instância que originou a PDT, não trata do tema da conflitualidade. No entanto, na prática observa-se a presença constante do conflito nas relações sociais, as quais são todas formadoras de territórios. Estes, a todo o momento se desconstruem e reconstruem, com novas formas e conteúdo. Tais elementos, portanto, precisam ser considerados para melhor compreensão dos processos sociais e das formulações de projetos em prol do desenvolvimento. Neste sentido, Fernandes (2004) critica visões de desenvolvimento territorial que não vêem o conflito como processo presente, o que leva ao fracasso de seus projetos, por ignorarem este que é, ao seu ver, um dos principais movimentos do desenvolvimento: os conflitos sociais.

Para a SDT/MDA adotar esta nova forma de planejamento e atuação no meio rural tem sua justificativa. Uma delas seria a questão da escala, haja vista que, a municipal é muito restrita para o planejamento e organização de esforços visando à promoção do desenvolvimento enquanto que a escala estadual é excessivamente ampla para dar conta da heterogeneidade e de especificidades locais que precisam ser mobilizadas com este tipo de iniciativa. Outro aspecto seria que através desta nova abordagem, o desenvolvimento não decorre de ação verticalizada do poder público, mas da criação de um ambiente favorável para





mobilização dos sujeitos envolvidos, a partir de instituições renovadas que permitam o desenvolvimento de políticas territoriais negociadas.

Faz-se necessário também evidenciar que os territórios são, acima de tudo, uma construção social, onde não existe rigidez de delimitação, na medida em que esta se transforma com a evolução das organizações atuantes e sua identificação ou não com o grupo em si. Os municípios devem ter identificação com o território ao qual pertence. Sendo assim, a configuração territorial poderá ser modificada (através da divisão de um território, ou da unificação de vários territórios em um, ou ainda, da retirada e inclusão de municípios) desde que as alterações sejam discutidas na base territorial, ou seja, entre as representações dos municípios integrantes do território. Bacelar (2007) ratifica esta questão ao afirmar:

Os territórios são construções sociais: cada um tem sua base ambiental, história, vida econômica, organização social e cultura e isso precisa ser levado em conta nas políticas públicas [...] é preciso consolidar um novo modo de planejar, assumir a importância do tratamento em múltiplas escalas e praticar intervenções em múltiplas dimensões para que assim possamos combater as desigualdades dentro dos territórios e valorizar as diversidades. (BACELAR, 2007).

Olalde *et al* (2008) descrevem o início da propagação da política territorial pela SDT, a qual desenvolveu, a princípio, uma caracterização geral dos territórios a partir de dados secundários, distinguindo em todo o País os municípios com características urbanas, intermediárias e rurais. E a partir de critérios, como presença concentrada de agricultores familiares e de famílias assentadas, estabeleceu prioridades para a atuação. Mais tarde organizaram-se nos estados diálogo com organizações sociais atuantes, buscando identificar territórios para que a SDT começasse a atuar, servindo como experiência piloto da política, principalmente onde existisse “capital social”, presença de instituições públicas, dentre outros.

Foi necessário buscar o diálogo entre representantes do Estado, sociedade civil organizada e organizações não governamentais visando à implantação das propostas territoriais, para a “construção” ou “identificação” conjunta dos territórios rurais, de acordo com as afinidades e demandas dos diferentes municípios, para depois seguir com as experiências pilotos da SDT. As oficinas se estruturaram em ciclos de mobilização, planejamento (com definições de eixos) e elaboração do plano ou proposta do trabalho.

Vale destacar que todo este processo nem sempre ocorre de forma harmônica, havendo resistências e conflitos, a exemplo de diferentes interesses dos sujeitos envolvidos na definição das políticas.

Estudiosos da questão rural e, especificamente da Política Territorial, apontam para aspectos que vão de encontro a alguns pontos da concepção desta abordagem e até questionam sua eficácia enquanto promotora do desenvolvimento rural sustentado.

Paula e Peixoto (2006, p. 134), apontam para o problema de implementar a política na prática, diante da complexidade real. Dizem que “o grande perigo parece estar na dificuldade em operacionalizar essa proposta de enfoque territorial (...). Parece existir um longo caminho entre a concepção dessa abordagem e a sua operacionalização”. Para as autoras a PDT pode não dar conta das diferentes dimensões existentes nos espaços rurais e, particularmente, das relações de poder, na maioria das vezes, extremamente desiguais.

Questiona-se, como já citado, o próprio conceito de território adotado pela SDT/MDA, a qual concebeu a política, que expressa território como espaço de identidades a partir de elementos de coesão social, cultural, territorial. Deixando à margem dessa conceituação a



questão do poder, da correlação de forças existentes. A luta pelo poder e as desiguais forças políticas continuam a co-existir mesmo com a idéia de “pacto territorial”, fato que pode interferir no desenrolar da implementação da política, devendo-se ter a percepção de que o processo nem sempre é harmonioso e simples, mas permeado por muita complexidade inerente às diferentes realidades locais. Este fato é considerado por Couto (2005) que o considera “reveses à questão territorial”:

(...) a execução e operacionalização do território não estabeleceram completamente na base do processo (os agentes) a necessidade de se abandonar práticas, disputas e segregações políticas, em favor do interesse comum de um determinado conjunto de municípios. São perceptíveis ocorrências como o atraso/rapidez do encaminhamento de projetos de agricultores familiares alinhados/não alinhados à corrente político-partidária dominante ou a concentração do poder nos chefes dos executivos municipais. A liberação de recursos também tem sua velocidade mensurada pelo grau de articulação dos agentes municipais em âmbito federal e/ou estadual. (COUTO, 2005, p. 2).

Para este mesmo autor, a permanência dessas práticas causam desconfiança e desmotivação quanto à manutenção da política territorial, uma vez que as metas originais de desenvolvimento, de forma igualitária não são explicitamente observadas na prática. Fato que põe em cheque a sustentação do ideal territorial como alternativa para o desenvolvimento local.

Outros questionamentos quanto à eficácia da política giram em torno do fato de que, apesar do Estado continuar sinalizando direcionamentos para o planejamento local, muitas decisões vêm da demanda da sociedade civil atuante no processo, aspecto que, contraditoriamente, é requerido pelo novo enfoque de planejamento, mas que pode ser negativo quando esta sociedade não possui suporte técnico adequado para elaborar seus projetos. Por outro lado há questionamentos, quanto ao fato de que os direcionamentos virão do Estado, em última instância, sem espelhar necessariamente a real demanda local, ou seja, questiona-se que as medidas continuam sendo “de cima para baixo”.

Aponta-se também uma possível diminuição das pressões e contestações das condições vigentes por parte das organizações sociais atuantes, uma vez que estas passam a participar do processo decisório, podendo perder seu enfoque crítico e questionador e seu papel de pressionar o poder público na resposta as suas demandas, podendo ocorrer o que se denomina institucionalização dos Movimentos Sociais.

E, por fim, uma das principais críticas que se apresenta, está no fato de a abordagem teórica ressaltar a importância da Reforma Agrária, inclusive ter como critério para escolha dos territórios da cidadania a presença de assentamentos e acampados do MST, mas na prática este aspecto não tem sido valorizado, nada tendo sido promovido em prol de uma real Reforma Agrária.

## **2.1 DE TERRITÓRIOS RURAIS A TERRITÓRIOS DA CIDADANIA: OS ESCOLHIDOS NA BAHIA**

Na Bahia, a identificação dos diferentes territórios rurais passou por alguns estágios de construção. Em um primeiro momento pode ser destacada a mobilização, organização e capacitação nos territórios e em uma fase seguinte, a promoção da integração das políticas públicas e implementação das mesmas. Este processo é descrito por Oliveira Filho (2006),



que descreve a realização de oficinas pela SDT, intituladas “Oficina Estadual de Construção Estratégica para o Desenvolvimento Territorial”.

As oficinas foram realizadas culminando, inclusive, na criação de uma instância política de representação, hoje denominada Coordenação Estadual dos Territórios (CET), que visa articular as atividades para o desenvolvimento territorial no estado da Bahia e é composta por representantes de representantes das instituições públicas e da sociedade civil organizada.

A CET tem o objetivo de conduzir e mediar toda a discussão em torno do desenvolvimento territorial rural no estado e, entre outras atividades, apontar prioridades de atuação, ajudar na definição e homologação da divisão territorial, acompanhar localmente a formação e implantação de territórios e articular instituições, recursos e políticas públicas para implementar e desenvolver os territórios. (PAULA; PEIXOTO, 2007, p.135)

Inicialmente, o MDA apoiou financeiramente a experiência em dez áreas piloto no Estado e foram criadas outras por iniciativa da organização da sociedade civil, juntamente com a CET, identificando os atuais 26 territórios rurais. Em 2007, com a mudança da orientação do governo estadual, a nova administração decidiu incorporar nas suas estratégias de planejamento o recorte territorial, passando, no estado da Bahia a ser denominado de Territórios de Identidade.

Devido às avaliações positivas da PDT, com os denominados territórios rurais, o Governo Federal apostou nos Programa Territórios da Cidadania (PTC) que, segundo MDA (2008), é um esforço concentrado para superar a pobreza no meio rural com um planejamento que alia visão territorial e coordenação das ações. Busca-se promover maior integração nas políticas de desenvolvimento com suporte de diversos ministérios como a Casa Civil; Agricultura, Pesca e Abastecimento; Cidades; Cultura; Desenvolvimento Agrário; Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Educação; Integração Nacional; Justiça; Meio Ambiente; Minas e Energia; Planejamento Orçamento e Gestão; Saúde; Trabalho e Emprego. Além das Secretarias Especiais de Agricultura e Pesca; de Políticas de Promoção da Igualdade Racial; de Políticas para as Mulheres; da Secretaria Geral da Presidência da República, e da Secretaria das Relações Institucionais, articulando as políticas e com considerável aporte de recursos financeiros.

O Programa foi lançado nacionalmente, em 25 de fevereiro de 2008, em Brasília, pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, coordenado pela Casa Civil, com participação do INCRA e do MDA. Priorizam-se, segundo informações oficiais, 133 ações de diferentes Ministérios nas áreas de apoio às atividades produtivas, acesso a direitos e ações de infraestrutura.

O Programa Territórios da Cidadania é uma estratégia de desenvolvimento regional sustentável e de garantia de direitos sociais voltado às regiões do país que mais precisam, com objetivo de levar o desenvolvimento econômico e universalizar os programas básicos de cidadania. Trabalha com base na integração das ações do Governo Federal e dos governos estaduais e municipais, em um plano desenvolvido em cada território, com a participação da sociedade. Em cada território, um Conselho Territorial composto pelas três esferas governamentais e pela sociedade determinará um plano de desenvolvimento e uma agenda pactuada de ações. (MDA, 2008)

Os TCs são escolhidos na estrutura dos territórios rurais a partir de critérios como: maior concentração de agricultores familiares, de assentamentos da Reforma Agrária, de populações de quilombos e indígenas, maior número de beneficiários do Programa Bolsa





Família, maior número de municípios com menor dinamismo econômico, menor Índice de Desenvolvimento Humano.

Para o primeiro ano do PTC, em 2008, foram definidos 60 territórios que representam 958 municípios (17% do total do país), com população total de 24 milhões (14%), sendo 7,8 milhões de população rural (27%). Beneficiando 1 milhão de agricultores familiares (24%), 319,4 mil famílias assentadas de Reforma Agrária (40%), 2,3 milhões de famílias beneficiárias do programa Bolsa Família, 350 comunidades quilombolas (37%), 147 terras indígenas (25%) e 127,1 mil pescadores (33%). As pretensões iniciais eram que, até 2010, 120 territórios fossem atendidos, e foram anunciados, pelo Governo Federal, outros 60 territórios para serem contemplados, em 2009, pelo PTC.

Teoricamente, a partir dos critérios de escolha, definidos no PTC, foram definidos no estado da Bahia, em 2008, quatro territórios prioritários: Chapada Diamantina, Sisal, Sul ou Litoral Sul, e Velho Chico. Além de outros quatro territórios, no início de 2009: Baixo Sul, Irecê, Semi-Árido Nordeste II, e Sertão do São Francisco.

Segundo a SDT (2008) os quatro territórios da cidadania do estado da Bahia, somam 21,10% dos municípios baianos, alcançando 22,89% da área rural da Bahia; 26,75% dos pescadores; 23,51% dos agricultores familiares; 41,76% das famílias assentadas; 26,77% das comunidades quilombolas e 19,48% dos atendidos pelo Programa Bolsa Família no estado da Bahia.

No ano de 2008, os recursos do PTC, por região do país, foram alocados da seguinte forma: Região Nordeste, R\$6,4 bilhões; Região Norte R\$2,5 bilhões; Região Sudeste, R\$1,4 bilhão; Região Centro-Oeste, R\$1,2 bilhão; Região Sul, R\$641 milhões; excluídos os recursos das ações nacionais não territorializadas. Ficando, portanto, a região Nordeste com a maior parte dos recursos do Programa para este ano, face às suas grandes carências sócio-econômicas.

No caso específico da Bahia, fora anunciado pelo Governo Federal, um bilhão de reais, em investimentos para o desenvolvimento territorial sustentável dos quatro territórios da cidadania. Os recursos serão aplicados até fim do ano, segundo SDT/MDA, nas áreas de apoio à gestão territorial, direitos e desenvolvimento social, organização sustentável da produção, saúde, saneamento e acesso água, educação, cultura e infra-estrutura. E em ação fundiária, segundo a SEPLAN (2008), os investimentos serão para o reconhecimento, demarcação e titulação de áreas remanescentes de quilombos, elaboração de Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável, criação dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (Creas), apoio e modernização de espaços culturais, concessão de crédito-instalação às famílias assentadas e a ampliação do acesso da população à atenção básica por meio da estratégia Saúde da Família.

No Estado baiano, os recursos foram direcionados para os quatro TCs da seguinte forma: Chapada Diamantina, R\$200,4 milhões; Sisal, R\$260 milhões; Sul, R\$401,6 milhões; Velho Chico, R\$242,2 milhões. Portanto, o território Litoral Sul (ou Sul) foi aquele que obteve maiores recursos do Programa.

## **2.2 OS TERRITÓRIOS DA CIDADANIA NA BAHIA**

A definição dos territórios que serão incorporados como participantes do PTC se dá por meio da observância dos seguintes critérios: baixo IDH, maior presença de agricultores familiares e assentamentos da Reforma Agrária, maior concentração de comunidades quilombolas e indígenas, maior número de beneficiários do Programa Bolsa Família, maior



número de municípios com baixo dinamismo econômico, maior organização social. Tem-se como princípio atender, pelo menos, um Território por Estado.

A relevância dos critérios se expressa no atendimento prioritário à grande maioria da população pobre, representada pelas comunidades tradicionais e pelos baixos indicadores sociais encontrados.

Este estudo busca verificar se os critérios foram atendidos na escolha dos TCs no estado da Bahia, nos anos de 2008 e 2009, refletindo sobre a coerência de seu uso nas definições dos TCs e sobre a presença de outros fatores definidores como os interesses políticos, que podem ser preponderantes nas escolhas de inserção territorial no Programa.

Os TCs em análise são todos aqueles que compõem o estado da Bahia, com enfoque especial para os indicados a participarem do PTC, no ano de 2008 foram: Chapada Diamantina, Litoral Sul, Sisal, e Velho Chico. E no início de 2009, que foram: Baixo Sul, Irecê, Semi-Árido Nordeste II, Sertão do São Francisco, conforme mapa 1.

Para compreensão dos critérios, utilizou-se da análise tabular e do Teste de Médias. Estabeleceu-se, para o Teste das Médias a comparação das médias resultantes dos critérios nos diferentes territórios com relação à média do Estado, utilizada como parâmetro comparativo. Partiu-se, para a análise, de um intervalo de confiança de 90%, ou seja, foi permitida a ocorrência de 10% de erro da estatística.

Busca-se verificar se existe algum Território com maior discrepância do que a média do Estado, sendo que, aqueles com valores significativos e muito aquém da média revelaria Território com potencialidade para ser inserido no PTC.

O teste de hipótese é representado por:

$$\begin{array}{ll} H_0 = \bar{x} = \mu & H_1 : \bar{x} \neq \mu \\ H_0 = \bar{x} - \mu & H_1 : \bar{x} - \mu \neq 0 \end{array}$$

No qual,  $\bar{x}$  representa a média do critério para determinado território e  $\mu$  a média para o Estado.

$$\text{E a estatística dos testes é: } t = \frac{\bar{x} - \mu}{\frac{\sigma}{\sqrt{N}}}$$

Os critérios relacionados às diversas formas de acesso à terra, quilombolas, pescadores, assentamentos de reforma agrária e acampamentos, foram coletados junto ao Grupo de Pesquisa Projeto GeografAR que possui um extenso banco de dados sobre as diversas formas de acesso à terra no estado da Bahia. E para o critério “baixo dinamismo econômico”, utilizou-se os índices de Desenvolvimento Econômico (IDE) e Social (IDS) para o Estado, desenvolvidos pela Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI). Utilizou-se o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do PNUD. As informações referentes à agricultura familiar foram buscadas nos dados do Brasil Redescoberto (INCRA/FAO). Levou-se em consideração a denominada “demanda social”, representada pelo indicador composto pelo produto do número de acampamentos de Reforma Agrária, dos assentamentos e número de domicílios. Enquanto que as informações referentes ao Programa Bolsa Família nos indicadores estatísticos do Ministério do Desenvolvimento Social.



Quanto ao critério “maior organização social”, verifica-se a ausência de informações oficiais na determinação de quais ações foram utilizadas para a análise. Dada a dificuldade de contemplar todas as atuantes, neste estudo, levou-se em consideração aquelas principais e de grande expressão no espaço baiano, sem negligenciar a importância de toda mobilização social na luta por melhores condições de vida. O critério “presença de organização social” foi analisado de forma tabular por meio da tabela 1. Considerou-se organização social, as federações, sindicatos e os principais movimentos sociais atuantes no Estado. Verifica-se, que há presença dos movimentos e organizações sociais em todos os Territórios, apesar de diferentes concentrações.

Tabela 1: Critérios de escolha: Movimentos e Organizações Sociais, Territórios, Bahia.

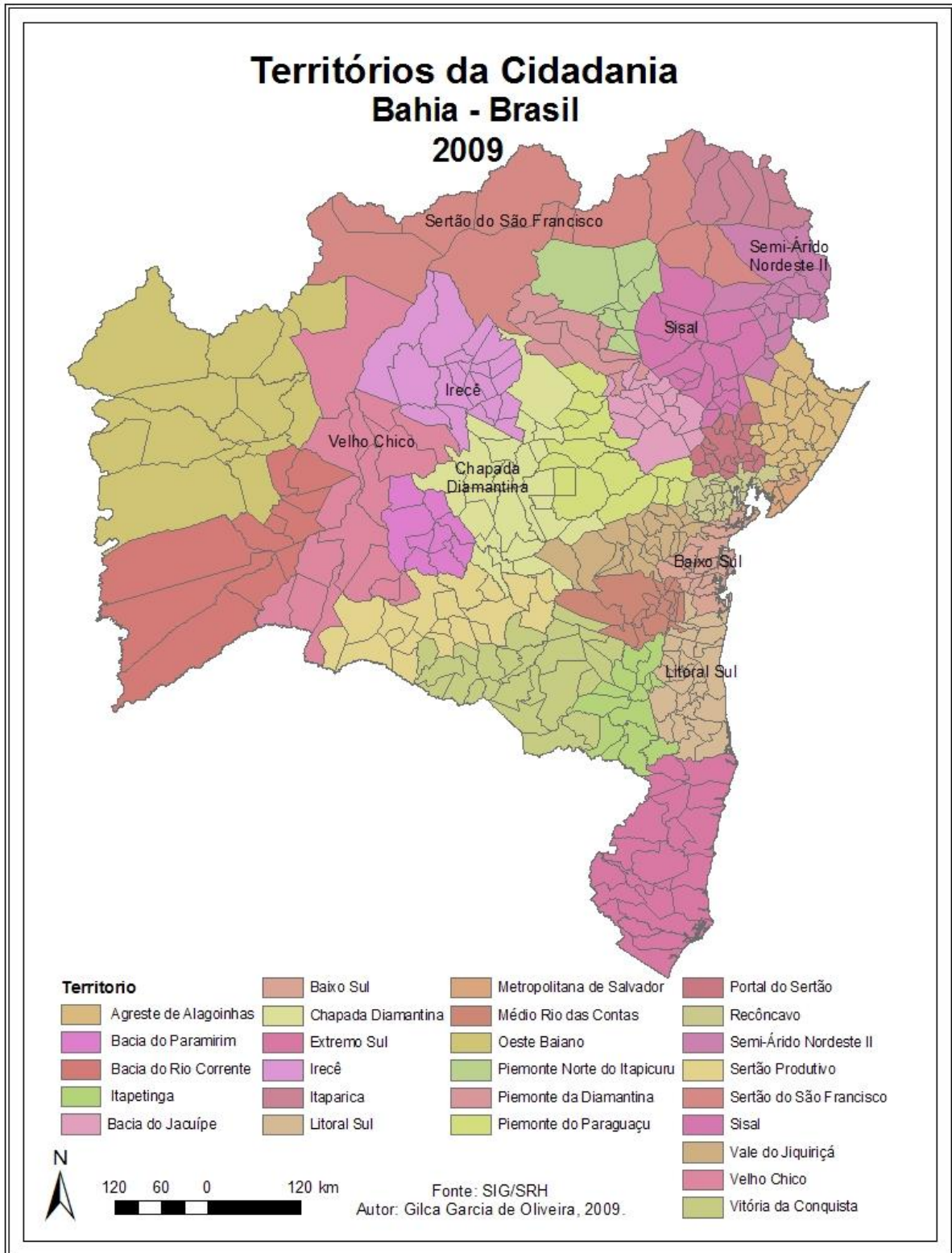
Territórios	Organização Social	
	Movimentos Sociais <sup>1</sup>	Organizações Sociais/Instituições/Assessorias <sup>1</sup>
Agreste de Alagoinhas	MST, CETA, outros*	STR, MOC
Bacia do Jacuípe	Outros	STR, CPT, MOC
Bacia do Paramirim	CETA, Outros	STR, CPT
Bacia do Rio Corrente	MST, CETA, outros	STR, CPT
<b>Baixo Sul</b>	MST, CETA, outros	STR, SASOP
<b>Chapada Diamantina</b>	MST, CETA, outros	STR, CPT
Extremo Sul	MST, CETA, outros	STR
<b>Irecê</b>	CETA, outros	STR, CPT
Itaparica	MST, CETA, outros	STR
Itapetinga	MST, CETA, outros	STR, CPT
<b>Litoral Sul</b>	MST, CETA, outros	STR, CPT
Médio Rio das Contas	MST, CETA, outros	STR, CPT
Metropolitana de SSA	MST, CETA, outros	STR
Oeste Baiano	MST, CETA, outros	STR, CPT
Piemonte da Diamantina	CETA, outros	STR, CPT
Piemonte do Paraguaçu	MST, CETA, outros	STR, CPT
Piemonte Norte do Itapicuru	outros	STR, CPT
Portal do Sertão	MST, CETA, outros	STR, MOC
Recôncavo	MST, CETA, outros	STR
<b>Semi-Árido Nordeste II</b>	CETA, outros	STR
<b>Sertão do São Francisco</b>	MST, CETA, outros	STR, CPT
Sertão Produtivo	CETA, outros	STR, CPT
<b>Sisal</b>	CETA, outros	STR, CPT, MOC
Vale do Jiquiriçá	CETA, outros	STR
<b>Velho Chico</b>	MST, CETA, outros	STR, CPT, FUNDIFRAN
Vitória da Conquista	MST	STR, CPT

\* FETA, FETASE, CUT, MLT, MLST, MAST; Fonte: Projeto GeografAR (MDA, INCRA e SD, 2008; SEAP, jun.2007; INCRA, Dez. 2004).

Elaboração própria.



Mapa 1 – Territórios da Cidadania, Bahia, Brasil, 2009







Observando-se os oito TCs definidos em 2008 e 2009, têm-se que, nos territórios Baixo Sul, Chapada Diamantina, Litoral Sul, Sertão do São Francisco e Velho Chico aparecem os movimentos sociais MST, CETA e outros; Irecê, Semi-Árido Nordeste II e Sisal, CETA e outros. Quanto à presença das organizações sociais, estas se mostram mais expressivas no Velho Chico e Sisal, com STR, CPT e MOC; e STR, CPT e FUNDIFRAN, respectivamente. Já nos territórios Chapada Diamantina, Litoral Sul e Irecê apresentam-se STR e CPT.

Destaca-se a presença do STR em todos os territórios do Estado, já que, apenas não estão presentes em sete municípios baianos. Observa-se que este critério de “maior organização social”, por si só não define a escolha prioritária, uma vez que, os diferentes territórios apresentam numa análise simples características muito semelhantes de organizações sociais. Mas é relevante verificar que os Territórios escolhidos, de fato, apresentam forte organização social.

Faz-se importante ratificar que houve dificuldade na obtenção dos dados a respeito dos Movimentos Sociais no Estado da Bahia e que os órgãos oficiais de pesquisa não os disponibilizam de forma desagregada por municípios. No entanto, juntamente com o apoio e atuação do grupo de pesquisa do Projeto GeografAR foi possível levantar atuações que permitiram a condução desta etapa do estudo.

A tabela 2 traz os resultados do Teste de Médias para os Indicadores: IDE, IDS e IDH. Verifica-se que o IDH possui valor médio para o Estado da Bahia de 0,574, sendo considerado “médio” dentre a escala de variação deste indicador (entre 0,500 e 0,799). Os IDHs médios de oito dos 26 Territórios baianos apresentam-se diferenciados quanto à média estadual, foram eles: Extremo Sul, Metropolitana de Salvador, Piemonte da Diamantina, Piemonte do Paraguaçu, Portal do Sertão, Recôncavo, Semi-Árido Nordeste II e Sisal. Esta significância, porém, não inclui todos os oito acima citados como candidatos ao Programa, pois o diferencial de alguns deles é positivo quanto à média do Estado, que são: Extremo Sul, Metropolitana de Salvador, Portal do Sertão e Recôncavo. Os possíveis eleitos, ou seja, aqueles com média significativa e menor que aquela do Estado foram: Piemonte da Diamantina (0,511), Piemonte do Paraguaçu (0,542), Semi-Árido Nordeste II (0,518) e Sisal (0,522).

Sob este critério (IDH), apenas os territórios do **Sisal** (escolhido em 2008) e **Semi-Árido Nordeste II** (selecionado para 2009) foram contemplados até então no PTC.

O IDE também aparece com diferença significativa em apenas oito dos 26 territórios: Bacia do Paramirim, Chapada Diamantina, Extremo Sul, Metropolitana de Salvador, Recôncavo, Semi-Arido Nordeste II, Velho Chico e Vitória da Conquista. Sendo que, valores abaixo da média do Estado (4.999,74) ocorrem nos territórios Bacia do Paramirim (4.988,93), Chapada Diamantina (4.989,02), Recôncavo (4.995,69), Semi-Árido Nordeste II (4.989,64), Velho Chico (4.990,19) e Vitória da Conquista (4.992,60). Três destes já foram contemplados para o Programa: **Chapada Diamantina, Semi-Árido Nordeste II e Velho Chico**.

Já o IDS, com valor médio para o Estado de 4.999,46, se apresentou significativo nos mesmos oito territórios apresentados no IDE. Porém, a única diferença em relação aos resultados do IDE foi o território do Recôncavo que apresentou valores significativos superiores ao do Estado, ficando com média 5.034,11. Dentre aqueles que possuem médias significativas inferiores à do Estado, foram os mesmos territórios contemplados para o Programa que o IDE, ou seja: **Chapada Diamantina, Semi-Árido Nordeste II e Velho Chico**.



Tabela 2 - Critérios de Escolha: IDH, IDE, IDS, Territórios, Bahia

Território	IDH <sup>1</sup> média=0,574			IDE <sup>2</sup> média=4999,74			IDS <sup>2</sup> média=4999,46		
	Média	Desvio Padrão	t Sig	Média	Desvio Padrão	t Sig	Média	Desvio Padrão	t Sig
Agreste de Alagoinhas	0,581	0,070	0,627	4.999,51	27,466	0,252	5.014,97	61,760	0,252
Bacia do Jacuípe	0,547	0,067	0,162	4.988,84	2,698	0,298	4.989,56	34,149	0,297
Bacia do Paramirim	0,577	0,051	0,858	4.988,93	1,784	0,002	4.960,06	26,662	0,002
Bacia do Rio Corrente	0,580	0,055	0,696	4.990,32	3,720	0,817	4.996,61	39,881	0,817
<b>Baixo Sul</b>	0,549	0,085	0,295	4.990,68	6,267	0,959	5.000,03	40,193	0,958
<b>Chapada Diamantina</b>	0,566	0,066	0,576	4.989,02	1,799	0,006	4.978,25	33,431	0,005
Extremo Sul	0,608	0,058	0,013	5.000,88	18,458	0,000	5.050,75	50,934	0,000
<b>Irecê</b>	0,576	0,060	0,876	4.989,82	4,100	0,941	5.000,14	39,960	0,940
<b>Itaparica</b>	0,589	0,062	0,588	5.005,07	41,708	0,680	5.013,67	79,478	0,679
Itapetinga	0,583	0,063	0,593	4.991,43	6,768	0,757	5.004,56	58,085	0,757
<b>Litoral Sul</b>	0,592	0,072	0,200	4.995,24	20,512	0,695	5.003,47	52,474	0,694
Médio Rio de Contas	0,590	0,063	0,320	4.991,41	11,093	0,413	4.986,70	60,658	0,413
Metropolitana de Salvador	0,685	0,054	0,000	5.262,27	521,816	0,000	5.163,73	87,245	0,000
Oeste Baiano	0,584	0,068	0,601	4.996,40	22,373	0,785	4.993,88	72,170	0,784
Piemonte da Diamantina	0,511	0,088	0,064	4.990,79	6,980	0,737	5.007,02	65,277	0,737
Piemonte do Paraguaçu	0,542	0,059	0,067	4.990,26	4,159	0,137	4.985,34	33,330	0,136
Piemonte Norte do Itapicuru	0,565	0,071	0,712	4.993,54	7,934	0,664	4.989,39	66,975	0,663
Portal do Sertão	0,612	0,065	0,027	5.002,45	48,219	0,598	5.007,60	62,336	0,597
Recôncavo	0,603	0,056	0,032	4.995,69	10,804	0,016	5.034,11	58,651	0,016
<b>Semi-Árido Nordeste II</b>	0,518	0,077	0,007	4.989,64	3,404	0,002	4.966,93	37,972	0,002
<b>Sertão do São Francisco</b>	0,563	0,082	0,6880	5.001,54	23,009	0,756	4.993,99	54,000	0,756
Sertão Produtivo	0,588	0,073	0,402	4.992,31	8,211	0,580	4.993,34	47,394	0,580
<b>Sisal</b>	0,522	0,077	0,012	4.991,75	4,897	0,101	4.981,54	45,274	0,101
Vale do Jiquiriçá	0,565	0,072	0,604	4.987,46	6,277	0,187	4.990,05	31,603	0,187
<b>Velho Chico</b>	0,553	0,083	0,334	4.990,19	4,084	0,061	4.980,46	37,552	0,061
Vitória da Conquista	0,565	0,070	0,541	4.992,60	19,605	0,001	4.955,11	57,742	0,001
<b>BAHIA</b>	0,574	0,073		4.999,74	88,925		4.999,46	60,271	

Fonte: 1 Atlas do Desenvolvimento Humano/PNUD, 2000; 2 Superintendência de Estudos Sociais e Econômicos (SEI, 2000)  
Elaboração Própria.

Na tabela 3 apresenta-se as diversas formas de acesso à terra nos territórios da Bahia. Por meio destes quantitativos é possível identificar as comunidades tradicionais, quase sempre excluídas da posse da terra.

Os pescadores foram tratados em termos de suas associações, colônias, cooperativas e sindicatos. Verifica-se a presença média de pescadores no Estado de 0,388 representações de pescadores, sendo que, nos territórios se apresentam mais densamente onde se tem litoral e rios caudalosos. Portanto, com relação a este critério quinze territórios apresentaram médias significativas menores, ou seja, com menor presença de representações de pescadores do que a média do Estado. Apenas os territórios Baixo Sul, Metropolitana de Salvador e Sertão do São Francisco apresentaram médias significativas acima da estadual (1,5; 3,6 e 0,8 respectivamente), fato que se justifica pelas questões naturais de presença de locais pesqueiros no Estado. **Baixo Sul** e **Sertão do São Francisco** foram indicados para o Programa, a partir de 2009.

O critério presença de comunidades quilombolas foi coletado junto ao INCRA, de fevereiro de 2005. Alerta-se sobre a dinâmica destas informações, uma vez que, as comunidades quilombolas vêm se reconhecendo enquanto tal num processo de busca da legitimação de seus territórios ocupados. As médias dos 26 territórios foram significativas. De acordo com estas informações apresentaram-se com média significativa acima da estadual (0,96), os territórios: **Baixo Sul** e **Velho Chico**. O primeiro passa a fazer parte do programa a partir de 2009 e o segundo, participa desde 2008.

O critério Terras Indígenas apresentou-se com média estadual de 0,08, cujos valores médios significativos foram para médias menores que aquela do Estado, com exceção de **Itaparica** (formado com municípios da Bahia e Pernambuco), com média de 1,67.

O critério Demanda Social por Terra apresentou-se significativo em 15 territórios. A média para o Estado foi de 1.617,89, sendo que, seis apresentaram resultados acima da média estadual: Irecê (1.984,7), Semi-Árido Nordeste II (3.118,944), Sertão do São Francisco (3.262,4), Sertão Produtivo (2.192,158), Sisal (3.352,15) e Velho Chico (2.453,375). Destes, **Sisal** e **Velho Chico** já fazem parte do Programa e, para 2009, entrarão **Irecê**, **Semi-Árido Nordeste II** e **Sertão do São Francisco**, tabela 4.

A relação entre agricultores familiares e patronais do estado da Bahia foi de 17,42, ou seja, existem aproximadamente 17 estabelecimentos da agricultura familiar para cada patronal, em média, no Estado. Foram encontrados valores médios significativos superiores à média do Estado em quatro territórios: Bacia do Paramirim (68,48), Irecê (24,08), Semi-Árido Nordeste II (29,38) e Sertão Produtivo (31,75). Dentre os que possuem médias superiores estão **Irecê**, **Semi-Árido Nordeste II** e **Sertão Produtivo**, indicados para o PTC em 2009.

Por fim, o indicador do número de beneficiários do Programa Bolsa Família em relação a população se apresentou com significância e acima da média do Estado nos territórios Bacia do Jacuípe, Irecê, Piemonte da Diamantina, Piemonte do Paraguaçu, Piemonte Norte do Itapicuru, Semi-Árido Nordeste II e Sisal. Dentre estes foram escolhidos para participar do Programa, **Sisal**, em 2008, e **Irecê** e **Semi-Árido Nordeste II**, a partir de 2009.

Destaca-se, nesta análise, o território Litoral Sul, um dos contemplados em 2008 para o Programa dos Territórios da Cidadania, que não se caracterizou com relevância em nenhum dos critérios estabelecidos como orientadores de escolha pelo próprio Programa.

Tabela 3 - Critérios de Escolha: Pescadores, Comunidades Quilombolas, Terras Indígenas, Territórios, Bahia

Território	Pescadores <sup>1</sup> média=0,388			Comunidades Quilombolas <sup>1</sup> média=0,962			Terras Indígenas <sup>2</sup> média=0,08		
	Média	Desvio padrão	t Sig.	Média	Desvio padrão	t Sig.	Média	Desvio padrão	t Sig.
Agreste de Alagoinhas	0,318	0,780	0,677	0,091	0,294	0,000	0,00	0,000	0,000
Bacia do Jacuípe	0,071	0,267	0,001	0,357	1,336	0,114	0,00	0,000	0,000
Bacia do Paramirim	0,111	0,333	0,037	2,111	1,965	0,117	0,00	0,000	0,000
Bacia do Rio Corrente	0,000	0,000	0,000	0,455	1,508	0,291	0,00	0,000	0,000
<b>Baixo Sul</b>	1,500	1,743	0,033	3,286	4,232	0,066	0,07	0,267	0,890
<b>Chapada Diamantina</b>	0,174	0,388	0,014	1,591	1,968	0,149	0,00	0,000	0,000
Extremo Sul	0,571	0,746	0,275	0,095	0,301	0,000	0,48	1,123	0,123
<b>Irecê</b>	0,050	0,224	0,000	1,350	2,059	0,409	0,00	0,000	0,000
<b>Itaparica</b>	0,231	0,599	0,361	0,000	0,000	0,000	1,67	1,633	0,063
Itapetinga	0,000	0,000	0,000	0,077	0,277	0,000	0,00	0,000	0,000
<b>Litoral Sul</b>	0,370	0,884	0,916	0,630	1,884	0,368	0,15	0,362	0,348
Médio Rio de Contas	0,125	0,342	0,008	0,000	0,000	0,013	0,00	0,000	0,000
Metropolitana de Salvador	3,600	4,881	0,067	0,300	0,675	0,000	0,00	0,000	0,000
Oeste Baiano	0,429	0,852	0,863	0,714	1,069	0,402	0,00	0,000	0,000
Piemonte da Diamantina	0,000	0,000	0,000	0,444	1,014	0,164	0,00	0,000	0,000
Piemonte do Paraguaçu	0,143	0,363	0,025	0,571	1,158	0,229	0,00	0,000	0,000
Piemonte Norte do Itapicuru	0,111	0,333	0,037	1,556	3,283	0,602	0,00	0,000	0,000
Portal do Sertão	0,176	0,393	0,041	0,882	1,728	0,852	0,00	0,000	0,000
Recôncavo	1,100	1,861	0,104	1,150	3,014	0,783	0,00	0,000	0,000
<b>Semi-Árido Nordeste II</b>	0,105	0,459	0,015	0,526	2,294	0,419	0,17	0,383	0,359
<b>Sertão do São Francisco</b>	0,800	0,632	0,070	2,800	4,131	0,193	0,10	0,316	0,858
Sertão Produtivo	0,000	0,000	0,000	2,632	6,618	0,286	0,00	0,000	0,000
<b>Sisal</b>	0,250	0,910	0,505	0,150	0,366	0,000	0,10	0,308	0,791
Vale do Jiquiriçá	0,048	0,218	0,000	0,286	0,956	0,000	0,00	0,000	0,000
<b>Velho Chico</b>	0,563	0,629	0,286	3,000	4,033	0,061	0,19	0,403	0,310
Vitória da Conquista	0,208	0,415	0,044	0,833	3,060	0,839	0,00	0,000	0,000
<b>BAHIA</b>	0,388	1,180		0,962	2,596		0,08	0,414	

Fonte: 1 Projeto GeografAR (SEAP, jun.2007; INCRA, Dez. 2004); 2 FUNAI 2008  
Elaboração Própria.

Tabela 4 - Critérios de Escolha: Demanda Social, Agricultores Familiares/ Patronais, Beneficiários do Programa Bolsa Família/População Total, Territórios, Bahia

Território	Demanda Social <sup>1</sup> Média=1.617,87			Agricultura Familiar/Patronal <sup>2</sup> Média=17,42			Bolsa Família <sup>3</sup> /Pop <sup>4</sup> Média=0,13		
	Média	Desvio padrão	t Sig	Média	Desvio padrão	t Sig.	Média	Desvio padrão	t Sig.
Agreste de Alagoinhas	1.445,77	1.165,45	0,496	12,50	10,322	0,036	0,129	0,021	0,580
Bacia do Jacuípe	1.845,00	1.416,04	0,559	18,31	12,192	0,788	0,149	0,022	0,012
Bacia do Paramirim	2.282,22	1.305,26	0,165	68,48	40,336	0,005	0,131	0,007	0,934
Bacia do Rio Corrente	1.990,46	817,68	0,162	15,48	7,887	0,435	0,140	0,015	0,097
<b>Baixo Sul</b>	1.574,50	1.064,94	0,881	5,49	3,308	0,000	0,135	0,018	0,467
<b>Chapada Diamantina</b>	1.812,22	946,92	0,336	25,00	24,282	0,148	0,130	0,025	0,872
Extremo Sul	708,95	530,89	0,000	1,99	1,551	0,000	0,116	0,019	0,001
<b>Irecê</b>	1.984,70	861,51	0,072	24,08	14,702	0,057	0,144	0,016	0,002
<b>Itaparica</b>	1.170,16	440,08	0,055	44,63	40,892	0,164	0,127	0,030	0,749
Itapetinga	385,15	334,70	0,000	1,41	1,180	0,000	0,122	0,022	0,145
<b>Litoral Sul</b>	723,07	713,97	0,000	1,13	0,730	0,000	0,139	0,047	0,381
Médio Rio de Contas	656,75	423,65	0,000	2,75	2,273	0,000	0,133	0,014	0,635
Metropolitana de Salvador	71,50	77,68	0,000	3,84	5,848	0,000	0,089	0,017	0,000
Oeste Baiano	1.373,07	614,36	0,160	14,68	13,697	0,485	0,129	0,025	0,764
Piemonte da Diamantina	1.648,22	882,05	0,920	22,41	18,921	0,452	0,159	0,020	0,004
Piemonte do Paraguaçu	1.167,64	840,95	0,066	5,85	5,903	0,000	0,148	0,019	0,006
Piemonte Norte do Itapicuru	2.082,89	1.969,98	0,499	18,90	9,063	0,636	0,147	0,016	0,017
Portal do Sertão	1.490,82	1.278,29	0,687	17,15	16,598	0,948	0,124	0,022	0,181
Recôncavo	1.210,30	725,79	0,021	13,53	8,731	0,061	0,119	0,017	0,005
<b>Semi-Árido Nordeste II</b>	3.118,94	1.677,84	0,001	29,38	17,411	0,010	0,139	0,013	0,022
<b>Sertão do São Francisco</b>	3.262,40	1.476,3	0,006	21,07	14,473	0,445	0,128	0,025	0,677
Sertão Produtivo	2.192,16	1.121,15	0,039	31,75	30,934	0,059	0,121	0,012	0,001
<b>Sisal</b>	3.352,15	2.741,59	0,011	21,33	11,941	0,170	0,145	0,020	0,007
Vale do Jiquiriçá	1.129,48	875,21	0,019	6,57	3,319	0,000	0,134	0,019	0,462
<b>Velho Chico</b>	2.453,38	1.487,31	0,040	19,82	12,716	0,462	0,136	0,014	0,194
Vitória da Conquista	1.432,13	1.057,61	0,398	38,57	60,913	0,102	0,113	0,030	0,006
<b>BAHIA</b>	1.617,87	1.396,62		17,42	24,423		0,131	0,025	

Fonte: 1 INCRA/ SIPRA Set/2004; Ouvidoria Agrária Nacional Fev. 2004; 2. Censo Agropecuário 95/96; 3 MDS, jul/2008, 4. Censo populacional/IBGE, 2000.Elaboração própria.

Os demais territórios, que já fazem parte do Programa, apresentam-se com relevância em alguns critérios, indicando condições de participação no mesmo: Baixo Sul (pescadores e quilombolas); Chapada Diamantina (IDE e IDS); Irecê (demanda social, número de agricultores familiares, Programa Bolsa Família); Semi-Árido Nordeste II (IDH, IDE, IDS, demanda social, número de agricultores familiares, Programa Bolsa Família); Sertão do São Francisco (demanda social, pescadores); Sisal (IDH, demanda social, Programa Bolsa Família); Velho Chico (IDE, IDS, demanda social e comunidades quilombolas). Dentre estes, destacam-se na maioria dos critérios os território Semi-Árido Nordeste II, indicado a partir de 2009 e Velho Chico, indicado em 2008.

Observa-se, entretanto que, alguns territórios não foram indicados para participação no PTC, mas apresentam cumprimento em alguns dos critérios estabelecidos. Podem ser citados: Bacia do Paramirim (com significância para o IDE, IDS e presença de agricultores familiares); Sertão Produtivo (Demanda Social e concentração de agricultores familiares) e Piemonte do Paraguaçu (IDH e número de beneficiários do Programa Bolsa Família).

### **3 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este estudo destaca a proposta de desenvolvimento territorial no Estado da Bahia baseado na gestão democrática e participativa, denominada de Territórios de Identidade.

Analisando os critérios que definem aqueles territórios prioritários a participar do Programa Territórios da Cidadania, verifica-se a situação em que vive a população baiana, em especial aquela do meio rural. Os indicadores socioeconômicos revelam a fragilidade das condições de desenvolvimento. Além das condições de presença de agricultores familiares, demanda social e formas de acesso à terra que demonstram a característica especial destes Territórios.

A observação dos dados possibilitou verificar, através do Teste das Médias, que houve inconsistência quanto aos critérios de escolha do território Litoral Sul, o qual não apresentou relevância na amplitude dos critérios de escolha definidos pelo Governo.

Revelou-se também neste estudo, a necessária inclusão da questão agrária nas discussões destas políticas, visando direcionamentos para solucionar os problemas tradicionais no País com relação ao desigual acesso à terra.

Uma análise mais apurada desta questão é válida para não deixar se esquecer dos critérios sociais de escolha dos territórios prioritários, a fim de que o esforço e expectativas em torno da PDT não se desfaçam devido a jogos de interesses particulares, que não contemplem as reais necessidades locais.

Dos 26 territórios de identidade baianos, oito constam do Programa Territórios da Cidadania. Mas os demais territórios são facilmente eleitos para serem contemplados com esta Política. Portanto, a política que inclui e busca melhorar a condição de pobreza dos territórios também exclui, uma vez que as condições postas demonstram que todo um Estado carece de propostas efetivas de desenvolvimento includente.

### **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

BACELAR, T.. Políticas públicas e promoção do desenvolvimento em bases territoriais. In: FÓRUM INTERNACIONAL DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL, 2, 2007, Rio Vermelho. **Anais...** Salvador. Disponível em: [www.iicaforumdrs.org.br](http://www.iicaforumdrs.org.br). Acesso em: 07/11/2007.

COUTO, V. A; ROCHA, A. S. Reveses à questão territorial na região de Irecê, Bahia. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL (SOBER), 44, 2006. **Anais...** Fortaleza, 2006. p. 15.



COUTO FILHO, V. A.. **Agricultura Familiar e Desenvolvimento Territorial**: um olhar da Bahia sobre o meio rural brasileiro. Brasília: MDA; Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

FERNANDES, B. M. Questão Agrária: conflitualidade e Desenvolvimento Territorial. In: SEMINÁRIO NO LINCOLN INSTITUTE OF LAND POLICY E NA HARVARD UNIVERSITY. **Anais...** Cambridge, 2004.

GERMANI, G. I., OLIVEIRA, G. G., OLALDE, A. R. **Acesso à terra e desenvolvimento territorial no Médio São Francisco (MSF)**. Salvador: UFBA, 2006. (Relatório de Pesquisa, Projeto GeografAR).

GERMANI, G. I. Condições históricas e sociais que regulam o acesso à terra no espaço agrário Brasileiro. **GeoTextos**: Revista da Pós-graduação em geografia da Universidade Federal da Bahia. Salvador, v.1, n.1, p.115-147, 2005.

MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário. Disponível em [www.mda.gov.br/sdt/](http://www.mda.gov.br/sdt/), acesso em 30/10/08.

OLALDE, A. R.; VELLOSO, T.; OLIVEIRA, G. G. La formación de los Consejos de Desarrollo Territorial en Bahía, Brasil. In: SEMINÁRIO DE LAS CONFIGURACIONES DE LOS TERRITORIOS RURALES EN EL SIGLO XXI. **Anais...** Bogotá, 2008.

OLIVEIRA FILHO, W. **A política articulada de desenvolvimento territorial rural implementada no estado da Bahia**: uma análise descritiva. Série estudos e Pesquisas, 73. Salvador, SEI, 2006. p. 127-140.

PEIXOTO, A. G. R.; PAULA; A. M. H. O uso do conceito de território na perspectiva do desenvolvimento rural. **Revista Desenhahia**, Salvador, v.4, n 6, p. 123-138, mar.2007.

SANTOS, Milton. **Território e Sociedade**: entrevista com Milton Santos. 2 ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.

SAQUET, M. A. **Abordagens e concepções sobre territórios**. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA – Disponível em: [www.sei.ba.gov.br](http://www.sei.ba.gov.br). Acesso em: 10/11/2008.