

A governança do desenvolvimento territorial na Bahia: fundamentos, resultados e desafios

La gobernanza del desarrollo territorial en Bahía: fundamentos, resultados y desafíos

Territorial Development Governance in Bahia: Foundations, Results, and Challenges

AUTOR

**Elson Luciano
Silva Pires***

elson.pires@unesp.br

* Professor titular de
Economia e Território da
Universidade Estadual
Paulista Júlio de
Mesquita Filho (Unesp,
Brasil).

RESUMO:

O principal objetivo deste artigo é analisar os efeitos da governança territorial na descentralização política do estado da Bahia no período de 2002 a 2022, quando a estratégia de territorialização do desenvolvimento foi adotada como política central do governo estadual e institucionalizada por lei, em 2014. Com base nesse objetivo, o estudo apresenta os fundamentos, os principais resultados e os desafios da política territorial, discutindo se as lógicas endógenas de regulação adotadas, em decorrência da organização do espaço em Territórios de Identidade e da articulação entre Estado, mercado e sociedade civil, constituem um elemento inovador no contexto da política nacional. Além disso, analisa em que medida essas lógicas oferecem possibilidades concretas para a implementação de novas estratégias institucionais de planejamento do desenvolvimento territorial, concebido como um processo integrado, participativo, inclusivo e sustentável.

RESUMEN:

El principal objetivo de este artículo es analizar los efectos de la gobernanza territorial en la descentralización política del estado de Bahía durante el período comprendido entre 2002 y 2022, cuando la estrategia de territorialización del desarrollo fue adoptada como política central del gobierno estatal e institucionalizada por ley en 2014. Con este propósito, el estudio presenta los fundamentos, los principales resultados y los desafíos de la política territorial, y analiza si las lógicas endógenas de regulación adoptadas, derivadas de la organización del espacio en Territorios de Identidad y de la articulación entre el Estado, el mercado y la sociedad civil, constituyen un elemento innovador en el contexto de la política nacional. Asimismo, examina en qué medida dichas lógicas ofrecen posibilidades concretas para la implementación de nuevas estrategias institucionales de planificación del desarrollo territorial, concebido como un proceso integrado, participativo, inclusivo y sostenible.

ABSTRACT:

The main objective of this article is to analyze the effects of territorial governance on the political decentralization of the state of Bahia between 2002 and 2022, when the territorial development strategy was adopted as a central policy of the state government and institutionalized by law in 2014. To this end, the study presents the foundations, main outcomes, and challenges of the territorial policy, examining whether the endogenous regulatory mechanisms arising from the organization of space into Identity Territories and from the interaction among the state, the market, and civil society constitute an innovative element within the context of Brazilian national policy. Furthermore, it analyzes the extent to which these mechanisms provide concrete opportunities for implementing new institutional strategies for territorial development planning, conceived as an integrated, participatory, inclusive, and sustainable process.

1. Introdução

As estratégias econômicas voltadas à desconcentração espacial e à descentralização política do desenvolvimento no estado da Bahia passaram a ser implementadas a partir da década de 1990, com a criação de Distritos Industriais na Região Metropolitana de Salvador e, no interior do estado, por meio de Arranjos Produtivos Locais (APLs) destinados às micro, pequenas e médias empresas, além da constituição de Câmaras Setoriais da Agroindústria. Na prática, nenhuma dessas estratégias se sustentou (Pires, 2022, 2023).

Iniciada pela ação indutora do governo federal do Presidente Lula (PT) e do Governador Paulo Souto (PFL), de 2003 a 2006, a criação da política dos Territórios de Identidade ganhou amplitude e maioridade na reeleição de Lula e nos governos de Jacques Wagner (PT), de 2007 a 2014, quando foi consolidada a territorialização da economia e da política, e quando foram realizados o primeiro e segundo Plano Plurianual Participativo (PPA-P), com a participação da sociedade civil organizada.

Nos governos de Rui Costa (PT), de 2015 a 2022, foi realizada a quinta territorialização, o terceiro e quarto PPA-Ps, encerrando um ciclo de quase vinte anos de inovação na política estadual. Com base em critérios de identidade e de pertencimento local, a inovação da nova política visava modificar a antiga política regional do Estado, de “cima para baixo”, para uma nova política de desenvolvimento, que fosse territorial, pública, democrática, participativa e sustentável, regulada “de baixo para cima” pela força da sociedade civil emergente (Flores, 2014; Fontes, 2014; Dias, 2016). No governo em curso de Jerônimo Rodrigues (PT), de 2023 a 2026, a política territorial avança na elaboração do ambicioso Plano de Desenvolvimento Integrado, Bahia-2050 (Pires, 2025).

Diante dessa realidade, o objetivo do artigo é analisar, no período de 2007 a 2025, os efeitos da governança territorial na desconcentração produtiva e na descentralização política do Estado, quando a estratégia da territorialização do desenvolvimento foi assumida como política pública pelo governo estadual. Questiona-se se as lógicas socioespaciais de organização coletiva em Territórios de Identidade constituem elemento inovador na inclusão social da sociedade civil, com possibilidades de implantar novas estratégias — estaduais e locais — de políticas e de planejamento do desenvolvimento territorial, que se espera que seja integrado, participativo, inclusivo e sustentável.

Para isso, o artigo está organizado em quatro seções. A primeira apresenta os fundamentos conceituais que sustentam a noção de desenvolvimento territorial. A segunda analisa a desconcentração do espaço econômico por Territórios de Identidade, relacionando fatos e resultados exitosos da descentralização política do desenvolvimento. A terceira sintetiza os principais desafios da descentralização da política territorial. A quarta seção apresenta as conclusões do artigo.

2. Os fundamentos do desenvolvimento territorial

De uma maneira geral, o conceito de governança sugere que se coloque o acento nas formas de coordenação horizontal e vertical da ação pública, acompanhado de uma descentralização do poder do Estado em proveito de outras autoridades estatais (a justiça, as autoridades independentes), das coletividades territoriais e de componentes da sociedade civil (Bourdin, 2001, p. 137). Deste modo, as estruturas de governança, quando abordadas em âmbito

PALAVRAS-CHAVE

Bahia;
descentralização;
desenvolvimento
territorial;
governança
territorial;
Territórios de
Identidade.

PALABRAS CLAVE

Bahía;
descentralización;
desarrollo
territorial;
gobernanza
territorial;
Territorios de
Identidad.

KEYWORDS

Bahia;
decentralization;
territorial
development;
territorial
governance;
Identity
Territories.

Recibido:
24/07/2024

Aceptado:
20/07/2026

intranacional, não podem ser reduzidas somente aos limites dos municípios e de suas estruturas político-administrativas. Elas se referem, enfim, à capacidade de inserção do Estado na sociedade, rompendo com a tradição de governo fechado e enclausurado na alta burocracia governamental (Diniz, 2007, p. 54).

A governança territorial pode ser definida como um processo de coordenação entre agentes e atores de diferentes naturezas (produtores, associações, indivíduos, autoridades públicas ou comunidades locais), com recursos assimétricos, que se articulam em torno das questões territoriais e contribuem com a ajuda de ferramentas e estruturas adequadas à elaboração, ora concertada, ora conflituosa, de projetos comuns de desenvolvimento dos territórios.

Essa definição pragmática reflete a virada cívica tomada pelo desenvolvimento territorial nos últimos anos. Ela não esquece a articulação local / global, mas se refere sobretudo à governança que se constrói ao nível dos territórios, em torno de ferramentas e representações partilhadas, mas também de uma visão dos territórios como lugares para projetos comuns (Torre, 2022, p. 29). Desta forma, o conceito de governança territorial impõe, portanto, que se identifique onde, como e quando ocorrem os processos endógenos de cooperação social acompanhados de um contexto de territorialização/desterritorialização da divisão do espaço econômico regional em proveito de espaços sub-regionais.

Por sua vez, os mecanismos de governança territorial envolvem tanto a implementação de atividades de produção ou inovação baseadas em relações de cooperação, como a forma que os usuários de um recurso trabalham juntos para gerenciá-lo conjuntamente, a implementação da aplicação de cartas ou planos de ação locais, ou a oposição concertada a um projeto decidido por uma grande empresa ou multinacional. Sua função é cumprir alguns objetivos simples em termos de desenvolvimento territorial: contribuir para a preparação ou promover a implementação de projetos de desenvolvimento; facilitar a coordenação entre as partes interessadas dentro dos territórios; impedir que certos atores saiam do território (processo de desertificação ou abandono); evitar bloquear confrontos; e decidir sobre os caminhos de desenvolvimento. Eles dão origem a inovações e intervenções de todos os tipos, são altamente escalonáveis no tempo e suscitam debates e controvérsias. No entanto, existe um consenso em torno da participação dos atores nos debates ou nas tomadas de decisão, cujo estabelecimento permitiria avançar para processos mais democráticos (Torre, 2022, p. 30).

Do ponto de vista do conflito, é importante permitir que a dissensão e a oposição sejam expressas, de modo a oferecer uma forma para os oponentes e, possivelmente, permitir que eles modifiquem projetos e os integrem em sua execução subsequente. A contenção de conflitos leva à lentidão, mas as expressões excessivamente violentas são destrutivas e, portanto, devem ser administradas. É a este preço que se pode realizar a aprendizagem territorial, que permitirá o estabelecimento de regras e boas práticas locais, a favor da governança dos territórios (Torre, 2022, pp. 31-32).

Assim, a governança requer um compartilhamento de “boas práticas” que dizem respeito ao processo de consulta e expressões de oposições. Elas garantem a força da coesão territorial por meios de princípios elementares de convivência compartilhada entre os agentes, como foco, transparência, participação, representatividade, *accountability*, coerência, confiança, subsidiariedade e autonomia (Pires, Fuini, Figueiredo Filho & Mendes, 2017).

Com relação ao território, parece-nos mais adequado pensá-lo como um recurso territorial para o desenvolvimento local, capaz de mobilizar ações humanas, materializar inovações, administrar conflitos e promover sinergias na produção de “cestas de bens e serviços” (Pecqueur, 2022). Nesses casos, há uma sobreposição de territórios e governanças com uma base corporativa setorial diversificada, que promove as vantagens competitivas através da cooperação dos agentes econômicos (tecido empresarial) com o Setor Público (tecido estatal) e os atores sociais locais (tecido cidadão). Assim, na regulação dos territórios dos setores econômicos, a governança territorial de cadeias produtivas, desde a base da tessitura social e não somente da atividade empresarial, se faz, mormente, em contextos setoriais e socioespaciais específicos e inéditos.

Nessa perspectiva, o desenvolvimento territorial pode ser definido como um processo de mudança social de caráter endógeno, capaz de produzir solidariedade e cidadania comunitária, que possa conduzir de forma integrada e permanente a mudança qualitativa e a melhoria do bem-estar da população de uma localidade ou uma região. Ele pode ser dinamizado por expectativas de vantagens locacionais, no qual o território é um recurso específico ou um ator principal do desenvolvimento, a um só tempo disponível e a ser criado; quando disponível, tratar-se-ia de sua difusão no território, quando ausente, de sua criação (invenção e inovação). Desta forma, ele é o resultado de uma ação coletiva intencional de caráter local, um modo de regulação territorial, portanto, uma ação associada a uma cultura, a um plano e instituições locais, tendo em vista arranjos de regulação das práticas sociais (Pires, Müller & Verdi, 2006, p. 448).

Partindo da premissa de que os relacionamentos entre os atores e agentes importam na criação de possibilidades de obtenção de benefícios referentes à informação, poder e prestígio individual e da comunidade, a noção de “capital social” chama a atenção para a qualidade e a quantidade das conexões sociais que os indivíduos ou o grupo ganha com tais conexões (Serafim, 2014, pp. 31-34). Nessa direção, apesar de alguns Conselhos Territoriais mobilizarem as estruturas das relações sociais facilitando a ação social das entidades das sociedades civis mais organizadas, na prática, este “capital social” adquirido ainda não tem demonstrado poder nem autonomia política suficientes para promover mudanças estruturais no desenvolvimento das comunidades.

3. Os resultados exitosos da política territorial

De acordo com a Tabela 1, no período de 1970 a 2020, a evolução da distribuição espacial do PIB brasileiro apresenta uma redução permanente da Região Sudeste, de 65% para 51,94%, e uma expansão significativa das Regiões Norte e Centro-Oeste, que, juntas, passaram de 5,96% para 16,68%.

Nas duas décadas, o estado da Bahia manteve a participação no PIB nacional, de 4,38% em 2000 e 4,39% em 2020, participação inferior àquela alcançada em 1985, de 5,4%, devido à maturação de investimentos no Polo Petroquímico de Camaçari. Em todo o período, o estado disputa a participação relativa no PIB nacional com o estado de Santa Catarina, ora ocupando a sexta posição, ora a sétima maior economia do país. Apesar dos incentivos fiscais e da institucionalização da nova política territorial, a partir de 2010, a participação da Bahia no PIB brasileiro é superada pelo estado de Santa Catarina, passando a ocupar o sétimo lugar no *ranking* dos estados brasileiros.

Após 1980, veio a estagnação da chamada “década perdida”, mas também a modernização rural, que acelerou o desemprego no campo, de maneira que aquela marcha acelerada da década anterior alterou seu sentido para o da estagnação da economia (Cano, 2007).

Nesta década, a desconcentração arrefeceu. A Crise da Dívida debilitou financeiramente o Estado nacional, encolhendo com isso o investimento público e debilitando o investimento privado, notadamente o industrial, atingindo, sobretudo, o núcleo da dinâmica industrial de São Paulo, que estagnou, diminuindo os efeitos impulsionadores de desconcentração industrial. Neste período de 1980 para 1990, a participação do estado da Bahia no PIB passou de 4,42% para 5,24% em 1985, caindo para 4,27% em 1990. Neste período, com o Polo Petroquímico à frente, a Bahia ocupava o sexto lugar no *ranking* dos estados, à frente de Santa Catarina com trajetória de participação estagnada, de 3,42% para 3,37% do PIB brasileiro. Da mesma forma, a participação relativa do estado de Pernambuco passou de 2,55% para 2,65%, ocupando a oitava posição no *ranking* dos estados.

Em decorrência desses fatos, o debate sobre a questão regional no Brasil e na Bahia retornou com força nas duas últimas décadas. Para uns, decorrentes das frustrações neoliberais, reafirmam as petições do passado, pelo retorno da presença do Estado e das políticas de desenvolvimento regional, como se isso fosse possível convivendo-se com uma política econômica neoliberal. Para outros, críticos à intervenção do Estado, advertem que o neoliberalismo substituiu a *equidade* pela suposta *eficiência*

Tabela 1. Participação relativa dos estados no PIB Brasil – 1970-2020 (%).

REGIÕES / ESTADOS	1970	1980	1990	2000	2005	2010	2015	2018	2020
Norte	2,24	3,48	4,66	4,60	4,96	5,8	5,7	6,2	6,28
Pará	1,14	1,62	1,93	1,72	1,82	2,1	2,2	2,3	2,84
Amazonas	0,71	1,15	1,74	1,71	1,55	1,6	1,4	1,4	1,52
Rondônia	0,10	0,29	0,45	0,51	0,60	0,6	0,6	0,7	0,68
Tocantins	-	0,17	0,14	0,22	0,42	0,4	0,5	0,5	0,57
Acre	0,13	0,12	0,14	0,15	0,21	0,2	0,2	0,2	0,22
Amapá	0,12	0,09	0,15	0,18	0,20	0,2	0,2	0,2	0,24
Roraima	0,03	0,04	0,11	0,10	0,15	0,2	0,2	0,2	0,21
Nordeste	12,01	12,12	12,56	13,09	13,06	13,5	14,2	14,3	14,18
Bahia	3,84	4,42	4,27	4,38	4,24	4,0	4,1	4,1	4,1
Pernambuco	2,97	2,55	2,65	2,64	2,32	2,5	2,6	2,7	2,54
Ceará	1,50	1,52	1,71	1,89	1,91	2,0	2,2	2,2	2,19
Maranhão	0,86	0,87	0,81	0,84	1,18	1,2	1,3	1,4	1,41
Rio Grande do Norte	0,56	0,64	0,68	0,84	0,83	0,9	1,0	1,0	0,94
Paraíba	0,74	0,67	0,79	0,84	0,79	0,9	0,9	0,9	0,92
Alagoas	0,71	0,67	0,67	0,64	0,66	0,7	0,8	0,8	0,83
Piauí	0,36	0,38	0,43	0,48	0,52	0,6	0,7	0,7	0,74
Sergipe	0,45	0,39	0,55	0,54	0,63	0,7	0,6	0,6	0,60
Sudeste	65,00	62,16	57,00	57,79	56,53	56,1	54,0	53,1	51,94
São Paulo	39,36	37,79	35,33	33,67	33,86	33,3	32,4	31,6	31,25
Rio de Janeiro	16,07	13,31	11,39	12,52	11,50	11,6	11,0	10,8	9,91
Minas Gerais	8,34	9,56	8,88	9,64	8,97	9,0	8,7	8,8	8,97
Espírito Santo	1,22	1,50	1,39	1,96	2,20	2,2	2,0	2,0	1,82
Sul	17,04	17,25	17,12	17,57	16,59	16,0	16,8	17,1	17,19
Rio Grande do Sul	8,73	7,99	7,74	7,73	6,72	6,2	6,4	6,5	6,19
Paraná	5,53	5,85	6,01	5,99	5,90	5,8	6,3	6,3	6,41
Santa Catarina	2,77	3,42	3,37	3,85	3,97	4,0	4,2	4,3	4,59
Centro-Oeste	3,72	4,99	8,66	6,95	8,86	9,1	9,7	9,9	10,40
Distrito Federal	1,03	1,53	5,37	2,69	3,75	3,7	3,6	3,6	3,49
Goiás	-	1,73	1,61	1,97	2,35	2,7	2,9	2,8	2,95
Mato Grosso	-	0,61	0,77	1,22	1,74	1,5	1,8	2,0	2,35
Mato Grosso do Sul	-	1,12	0,91	1,08	1,01	1,2	1,4	1,5	1,61
Brasil	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

competitiva, quase sempre à custa de redução de impostos e salários, não mais cabendo, portanto, qualquer “privilégio” regional.

Um terceiro grupo, mais heterodoxo, aposta nos poderes dos *territórios locais* (regionais, estaduais e municipais), para fortalecer a Federação e o Estado, única instituição capaz de enfrentar a Política Nacional de Desenvolvimento Regional e a questão internacional. Este grupo, embora reconheça parte da diminuição das diferenças entre as regiões “mais ricas” e as “mais pobres”, vai questionar as causas e consequências institucionais regionais que perpetuam as desigualdades e o quadro social com índices deploráveis de pobreza, de analfabetismo e de mortalidade infantil (Araújo, 2000; Oliveira, 2003, 2004; Bercovici, 2003; Karam, 2013).

Na Bahia, a dinâmica histórica da desconcentração econômica com descentralização política mostra que o início da distribuição espacial dos setores produtivos no estado ocorreu na segunda metade do século XX, inicialmente polarizando todo o processo de crescimento a partir do entorno da cidade de Salvador, posteriormente se espalhando pelo Recôncavo e pela zona costeira em direção ao sul do estado. A moderna industrialização dos bens intermediários iniciou-se no final dos anos 1950, com a implantação da Refinaria Landulfo Alves, no município de São Francisco do Conde, concentrando-se posteriormente na Região Metropolitana de Salvador. Assim, nos anos de 1960 tem-se a implantação do Centro Industrial de Aratu, em Candeias e Simões Filho. Nos anos de 1970, vive-se o auge desse processo com a implantação do Polo Petroquímico, em Camaçari. Nos anos de 1980, essa dinâmica se consolida com a metalurgia do cobre da Caraíba Metais, implantada em Dias D’Ávila.

Além dos serviços empresariais, naturalmente demandados, com as grandes empresas produtoras de bens intermediários, surgiu também uma nova classe média urbana. Esta, por sua vez, sobretudo em Salvador, engendra o desenvolvimento do comércio e o surgimento de inúmeras pequenas e médias empresas de serviços. Assim, com a industrialização, Salvador e a RMS cresceram aceleradamente, gerando fortes economias urbanas e elevados padrões de IDHs (Alban, 2005, p. 11).

De acordo com a Tabela 2, os dados mostram uma desconcentração do PIB do Território Metropolitano, ao que parece em detrimento dos Territórios do interior do estado, com destaque para os TIs da Bacia do Rio Grande, Portal do Sertão, Litoral Norte e Agreste, e Sertão Produtivo. Todos esses e os demais territórios atuam no mercado externo, nos quais se destacam as exportações de commodities realizadas pelos municípios de Luís Eduardo Magalhães e Barreiras (soja e algodão), Feira de Santana e São Gonçalo dos Campos (pneus e carnes), Conde e Sátiro Dias (frutas), Brumado e Caetité (minerais e café), respectivamente.

Na agropecuária, a queda da participação ocorre em quase todos os Territórios, exceto no TI da Bacia do Rio Corrente (3,5 pp), maior produtor de soja e algodão. As quedas mais significativas na agropecuária ocorrem no TI do Extremo Sul (-24,1 pp), Irecê (-16,2 pp), Vale do Jiquiriçá (-15,6 pp), Bacia do Paramirim (-14,2 pp) e Sertão de São Francisco (-11,8 pp). Estes TIs são os maiores produtores de peixes e frutos do mar, minerais, química/petroquímica e frutas, respectivamente.

Na indústria extrativa e de transformação, o crescimento se destaca no TI de Piemonte de Diamantina (18,1 pp), na produção de ouro, e, em menor intensidade nos TIs de Portal do Sertão (7,9 pp), Médio Rio de Contas (7,8 pp), Setor Produtivo (5,8 pp) e Vale do Jiquiriçá (5,4 pp), respectivamente, na produção de pneus, calçados/níquel, minerais/café e química/petroquímica/carne. A maior perda da participação da indústria ocorre no TI de Itaparica (-16,7 pp), e em menor intensidade nos TIs do Litoral Norte do Agreste (-8,4 pp) e Sisal (-4 pp), produtores de peixes congelados, frutas e sisal.

No setor de comércio e serviços, inclusive do turismo, o avanço da participação se destaca nos TIs do Extremo Sul (23,3 pp), Litoral Norte do Agreste (17,5 pp), Irecê (15,9 pp), Itaparica (15,1 pp) e Piemonte do Paraguaçu (12,1 pp).

Diante desta dinâmica, a importância da diversificação da indústria teve consequências para os municípios do entorno de Salvador, mas a expansão de complexos da agroindústria produtora de commodities (soja,

algodão e milho) onde predominavam áreas naturais com vegetação de pastagem (Cerrados) representou uma mudança estrutural mais ampla, intensiva em novas tecnologias de manejo e tratamento do solo, com a expansão da fronteira agrícola em relação a outras áreas produtoras dos mesmos produtos (Santos, 2015).

Tabela 2. Distribuição espacial do PIB e exportações da Bahia por territórios de identidade (%)

TERRITÓRIOS DE IDENTIDADE (PRODUTOS DE EXPORTAÇÃO)	2002	2006	2010	2014	2020
Metropolitano de Salvador (petróleo e petroquímica)	45,8	47,6	43,6	47,4	39,3
Bacia do Rio Grande (soja e algodão)	3,5	3,3	4,0	5,6	8,0
Portal do Sertão (pneus e carnes)	4,5	4,9	6,1	7,1	7,0
Litoral Sul (cacau e derivados)	4,8	4,3	4,7	4,7	4,1
Sudoeste Baiano (café e especiarias, calçados)	4,1	4,5	3,2	3,6	3,5
Litoral Norte e Agreste (frutas)	2,7	2,7	3,4	3,4	3,3
Sertão de São Francisco (frutas e minerais)	2,6	2,5	2,2	2,3	2,9
Sertão Produtivo (minerais e café)	1,7	1,7	1,9	2,2	2,9
Extremo Sul (papel/celulose, peixes/frutos do mar)	2,9	2,6	2,9	2,8	2,8
Costa do Descobrimento (papel/celulose, peixes/frutos do mar)	1,6	2,1	2,4	2,4	2,6
Recôncavo (couros/peles e fumo)	2,0	2,1	2,4	2,8	2,4
Sisal (ouro e sisal)	1,6	1,6	1,8	1,8	2,0
Bacia do Rio Corrente (soja/algodão)	1,0	0,9	1,0	1,4	1,8
Baixo Sul (especiarias)	1,4	1,3	2,3	2,3	1,7
Médio Rio de Contas (níquel)	1,8	1,8	1,7	1,8	1,7
Chapada Diamantina (óleos e café)	1,3	1,3	1,2	1,3	1,7
Semiárido Nordeste II (frutas)	1,1	1,1	1,3	1,3	1,6
Itaparica (peixes congelados e frutas)	1,8	1,7	1,6	0,9	1,6
Irecê (minerais)	1,2	1,1	1,2	1,3	1,5
Velho Chico (minerais e frutas)	1,3	1,1	1,0	1,3	1,4
Vale do Jiquiriçá (química/petroquímica, carnes)	1,1	1,0	1,0	1,1	1,2
Piemonte Norte do Itapicuru (minerais)	0,9	1,1	1,2	1,1	1,2
Médio Sudoeste (carne e calçados)	1,5	1,5	1,2	1,0	1,1
Piemonte do Paraguaçu (calçados)	0,8	0,8	0,9	1,0	1,0
Piemonte da Diamantina (ouro)	0,6	0,7	0,7	0,7	1,0
Bacia do Jacuípe (sisal e calçados)	0,7	0,7	0,7	0,8	0,9
Bacia do Paramirim (minerais)	0,3	0,4	0,3	0,4	0,4
Total do PIB (%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia.

Nesta transição de modernização da base técnica, municípios do TI da Bacia do Rio Grande (Barreiras e Luiz Eduardo Magalhães), entre outros, protagonizaram a dominação do agronegócio e a diversificação dos setores de serviços e comércio, com inúmeros conflitos no uso da água e da terra, e na destruição ambiental.

Este fenômeno de agroindustrialização com terciarização das economias municipais ao longo do processo de desconcentração do desenvolvimento, decorre das diferenças setoriais de elasticidade-renda da demanda. À medida que a renda aumenta, os consumidores alocam maiores parcelas de renda para o comércio de bens e serviços (lazer, entretenimento, alojamento etc.).

Além disso, o desenvolvimento envolve aperfeiçoamento da estrutura produtiva via aumento da produção de serviços com alto valor agregado. Na Bahia, há tendência de redução da participação do setor primário bem maior que o secundário no PIB dos Territórios, e de elevação da participação do setor terciário no longo prazo. O entendimento das causas desta reestruturação produtiva, urbana e (agro)industrial, deve levar em conta as novas tendências da economia baiana.

Ademais, é importante considerar mais dois aspectos relacionados com a dinâmica da economia baiana, e que podem explicar a perda relativa da importância econômica de Salvador, no contexto das transformações espaciais em curso na Bahia.

O primeiro deles, no final dos anos 1990, diz respeito à diminuição da competitividade das principais plantas petroquímicas do Complexo Industrial de Camaçari. Na época, as exportações de produtos derivados dessa cadeia respondiam pelo maior volume monetário das vendas externas baianas (Guerra, Teixeira, 2000).

O segundo afeta diretamente a economia de Salvador, e está relacionado com a proliferação de grandes centros logísticos de distribuição em municípios da Região Metropolitana, como Simões Filho, Camaçari (principalmente na BA-535) e Lauro de Freitas, decorrente da tendência das grandes empresas varejistas de realizarem vendas através de *market place*. Essa situação traz uma alternativa ao comércio de rua, aos shopping centers, às lojas de departamento e até mesmo aos supermercados tradicionais, que historicamente estão inseridos entre as principais atividades econômicas de serviços da capital baiana (Santos, Pessoti, Silva & Freitas, 2022, p. 11).

Portanto, compreender a atual dinâmica econômica do estado e os possíveis cenários de desenvolvimento da sua estrutura produtiva passa pelo entendimento dos efeitos da desregionalização das antigas regiões econômicas e suas novas articulações com os complexos produtivos nacionais e a economia internacional. Esse processo é comandado de fora das regiões do estado, com dinâmicas exógenas aos circuitos baianos. Isto quer dizer que os surtos de desconcentração espacial na Bahia parecem decorrer mais das dinâmicas econômicas da divisão nacional e internacional do trabalho, e menos das consequências das ações dos atores na governança dos Territórios de Identidade.

Nas últimas duas décadas, os entraves nas tentativas de interiorizar o desenvolvimento econômico nunca se estiveram associados a uma estratégia efetiva de interiorização da infraestrutura física, inclusive no que toca à infraestrutura urbana, visando a constituição de uma rede de cidades médias (Alban, 2005, p. 13), mas a pressões políticas regionais atomizadas e das dificuldades de buscar acesso aos mercados, principalmente internacionais, de uma parcela considerável dos territórios (Santos, Pessoti & Silva, Freitas, 2022, p. 7).

Com a nova política de desenvolvimento territorial no estado, o que se esperava na implementação dos projetos estratégicos com os Territórios de Identidade em 2007, é que pudessem alterar o quadro de concentração do poder político e econômico no estado, onde apenas o Território Metropolitano ainda concentrava 39,3% de todo PIB baiano em 2020, após queda do patamar mais alto de 47,4%, em 2014.

Com a criação dos Territórios de Identidade (TIs), os avanços da descentralização política do Estado da Bahia foram inicialmente estimulados pela SDT/MDA, no primeiro governo do Presidente Lula. De um total de 27, os Territórios de Identidade 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 dos integrantes. Esses Colegiados Territoriais e suas instâncias deram vida aos Territórios (Dias, 2016, pp. 87-91). Ao todo, os Conselhos realizam três plenárias ordinárias por ano e outras tantas extraordinárias, além de reuniões específicas dos Núcleos Diretivos.

De acordo com informações da RAIS, de 2003 a 2019 cresce o número de estabelecimentos e de empregados nas atividades de organizações associativas da sociedade civil no estado da Bahia. Em 2022, registra-se uma queda desta tendência, decorrente das consequências negativas da Pandemia da Covid-19, apesar de manter-se a mesma estrutura.

Em 2022, as Associações de Defesa de Direitos Sociais (direitos humanos, meio ambiente, minorias étnicas etc.) agrupavam a maior parte das organizações associativas da sociedade civil no estado da Bahia. Em segundo lugar e terceiro lugar vêm as organizações religiosas (31,4% de estabelecimentos e 16,4% de empregados em igrejas, celebrações e cultos) e as organizações sindicais de trabalhadores (13,9% de estabelecimentos e 10,7% de empregados). Juntas com as associações profissionais, patronais e atividades ligadas à cultura e à arte, constituem as principais formas de organizações da sociedade civil no estado.

Partindo das associações e organizações civis registradas na Secretaria de Planejamento, é possível afirmar que uma parte significativa delas participa das plenárias dos 27 Colegiados Territoriais. Ao todo são 572 organizações das sociedades civis territoriais registradas, que participam e expressam as suas convergências, diferenças e diversidades de representações.

Em primeiro lugar, destacam-se as organizações associativas de agricultores, criadores e produtores rurais, que representam a maior parcela da sociedade civil nos Conselhos Territoriais. São 121 organizações que representam 21,2% do total. Em segundo e terceiro lugar aparecem as associações de defesa de direitos comunitários civis (direitos humanos, quilombolas, mulheres etc.) e associações sindicais de trabalhadores rurais, com 13,1% e 10,8%, respectivamente. As Cooperativas (55), Centros (21), Fundações (8) e Institutos (14) representam juntos 17,1% do total das organizações da sociedade civil nos Colegiados Territoriais.

Entre os Territórios de Identidade, o TI do Extremo Sul concentra a maior quantidade de organizações (114), bem à frente do TI da Chapada Diamantina (45), Sertão de São Francisco (43) e Sertão Produtivo (43). Em todos os Conselhos Territoriais, os sindicatos de trabalhadores e de associações de pequenos criadores e pequenos produtores rurais representam a maior parcela de representantes da Sociedade Civil (31,9%).

Em seguida estão as associações de defesa do meio ambiente (15,8%), dos direitos civis (13,0%) e os movimentos sociais de luta pela terra (5,4%). Juntos, registram cerca de 66,1% dos representantes da sociedade civil nos Conselhos, sem considerar as associações culturais e artísticas (3,1%), religiosas (3,0%) e profissionais (2,1%). Pela importância econômica, a representação nos Conselhos das associações e sindicatos patronais, mesmo da micro, pequena e média indústria, do comércio e serviços, é muito baixa (5,4%).

O Estado participa dos Conselhos por meio das secretarias estaduais, autarquias, universidades e prefeituras municipais.

Do ponto de vista das virtudes da governança territorial, merece destaque o papel dos colegiados territoriais na elaboração dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Sustentável (PTDS) e seus instrumentos preparatórios e derivados (Diagnóstico e Estudos de Potencialidades Econômicas).

Para facilitar a absorção das propostas da sociedade civil, no PPA-P de 2012/2015, a SEPLAN dividiu em três Eixos Estruturantes: 1) Inclusão social e afirmação de direitos; 2) Desenvolvimento sustentável e infraestrutura para o desenvolvimento; e 3) Gestão democrática do Estado. Assim como aconteceu no primeiro PPA-P, o segundo foi igualmente recheado de participação social, mas com processo de acompanhamento

fragilizado e praticamente inexistente (Dias, 2016, p. 68). Para o terceiro PPA-P, o Governo adotou medidas mais restritivas para a participação, em comparação com os outros dois PPAs-P antecedentes, reduzindo a presença nas plenárias apenas aos membros dos Colegiados Territoriais (Dias, 2016, p. 75).

Entre os resultados no planejamento considerados exitosos pelos governos, estão a elaboração de 4 Planos Plurianuais Participativos (PPAs-P), a partir dos 27 Territórios de Identidade (2008/2011, 2012/2015, 2016/2019 e 2020/2023). A elaboração do segundo PPA-P (2012/2015) se deu em meio à discussão do Plano Estratégico de Longo Prazo do Governo, sob a liderança da SEPLAN, respondendo pelo nome de *Plano Bahia 2023*, em colaboração com a sociedade, a partir de diálogos em torno dos principais temas envolvidos na gestão pública. A concepção do Plano era a de estabelecer um planejamento estratégico de três PPAs-P: 2012/2015, 2016-2019 e 2020/2023. Diante da conclusão do Plano, a SEPLAN passou a elaborar o PPA-P vinculado a um Plano de longo prazo. Foi o que aconteceu com a discussão do PPA-P 2020-2023 e o PPA-P 2024-2027.

Esse conjunto de PPAs deram origem ao Plano de Desenvolvimento Integrado do Estado da Bahia - PDI Bahia 2050, para (re)coletar as percepções, (re)qualificar as consultas, (re)territorializar e (re)afirmar os objetivos estratégicos de longo prazo, elaborado pela Secretaria do Planejamento com a contribuição dos 27 Colegiados dos Territórios para uma visão de futuro coletiva, compartilhada entre o Estado e a Sociedade Civil.

4. Os principais desafios e fraquezas da política territorial

Apesar dos avanços e dos resultados significativos alcançados pela nova Política Territorial na Bahia, alguns desafios históricos e institucionais permanecem frequentes. Apesar de ter um caráter tripartite, a governança territorial ainda é carente da participação empresarial, mesmo de micro, pequenas e médias empresas, para debater as decisões dos investimentos privados em parceria com o Estado e a sociedade civil.

Da mesma forma, apesar de todos os Territórios de Identidade terem elaborado seus PTDS, faz-se necessário que o Estado monitore as convergências de interesses comuns para identificar os recursos territoriais específicos geradores de emprego e renda, visando fortalecer o planejamento estratégico participativo.

Nas relações com o orçamento público, desde a concepção original, os Conselhos Territoriais não possuem recursos próprios, e por isso mesmo algumas demandas das sociedades civis são embutidas pelos governos na Lei Orçamentária Anual (LOA), levando em conta os recursos disponíveis.

Apontar a desatenção do governo a esta questão das finanças públicas é preocupante, pois em 2023, por exemplo, enquanto os gastos sociais representaram 54,0% e os gastos administrativos 18,8% dos gastos do orçamento estadual, os gastos com o desenvolvimento econômico atingiram apenas 6,6% (transporte, agricultura, gestão ambiental, comércio e serviços, energia e recursos minerais, nesta ordem).

Nos orçamentos dos municípios, esses gastos se diferenciam conforme a especialização produtiva do território, o volume do investimento e o tamanho da área urbana. No Território Metropolitano de Salvador, esses gastos chegaram a 5,9%, Bacia do Rio Corrente 4,8%, Chapada Diamantina 2,9%, Recôncavo 2,3% e Extremo Sul 1,9%. Sem modificar esta estrutura de gastos, além de readequar as receitas tributárias, o PDI Bahia 2050 não passará de um plano de boas intenções, sem perspectivas de mudanças institucionais.

Mesmo distante desta restrição no orçamento, o PDI Bahia 2050 busca definir objetivos estratégicos de longo prazo com foco em cinco eixos e vinte e um objetivos estruturantes de desenvolvimento territorial, que se pretende integrado, inclusivo, participativo e sustentável, aliando-se aos desafios globais para reduzir desigualdades, mas sem perder de vista as especificidades regionais e territoriais do estado da Bahia. Na prática, é uma atualização do antigo PDI Bahia 2035, que avança nos Colegiados sem que o governo se pronuncie se as expectativas de gastos cabem (ou não) nos Orçamentos Públicos.

Ainda não se sabe, por exemplo, como serão financiados os cinco objetivos estratégicos, selecionados

pelos Colegiados Territoriais em 2025 para o PDI Bahia 2050: tais como: Potencializar a produção agrícola, com ênfase na agroecologia, a pecuária e a agroindústria com inclusão produtiva justa; Fortalecer as micro, pequenas e médias empresas, a economia solidária e o cooperativismo com garantia do trabalho decente; Promover a conservação ambiental, mitigando os efeitos das mudanças climáticas, protegendo os biomas e as comunidades vulneráveis; Promover o desenvolvimento econômico com integração regional, cooperação federativa, inclusão socioprodutiva e competitividade global; e Garantir a segurança hídrica e a universalização do saneamento básico, com ênfase na área rural.

Todos esses objetivos selecionados pelos Colegiados estão concentrados nos Eixos de Competitividade Sistêmica e de Sustentabilidade Ambiental e Climática, deixando em segundo plano os eixos de Educação Cidadã e Transformadora, Diversidade e Equidade com Qualidade de Vida e Gestão e Inovação.

Fruto das demandas de escutas sociais, esses objetivos, para serem atendidos, impõem novos desafios de mudanças institucionais relevantes no orçamento do Estado e sua relação com a organização da sociedade civil.

5. Conclusões

Como demonstrado ao longo deste artigo, a construção da governança territorial é um elemento fundamental para a coordenação democrática das novas estratégias do desenvolvimento territorial no estado da Bahia, um recurso específico e intransferível. Por meio dela, a presença de entidades representantes da sociedade civil nos Conselhos Territoriais tem sido marcante e diversificada e expressa o nível desigual de organização das economias e sociedades locais, suas forças e fraquezas.

Há muito ainda por fazer. Os desafios de implementação são consideráveis. Em geral, ainda decorrem da articulação limitada da sociedade civil nos Conselhos Territoriais, devido à baixa cooperação e comprometimento entre os agentes econômicos e os atores sociais nos territórios em torno de um Projeto de Estado para a coordenação de ações públicas compartilhadas, capaz de criar recursos territoriais específicos que permitam a desconcentração das atividades econômicas, garantam a diversidade produtiva e criem empregos e renda disponível.

Entretanto, na ausência deste Projeto, os fatos mostram resultados parciais marcados por fragilidades organizacionais e institucionais que garantam o atendimento dos seus interesses. Por conta disso, a política territorial apresenta resultados ainda limitados.

Diante dos resultados e desafios apresentados, é plausível supor que a política territorial na Bahia não desconfigura o arcaico modelo oligárquico, estatal e clientelista, ainda funcional para os novos grupos dirigentes do Bloco no Poder e de aliados políticos para ganhar eleições, se manterem e perpetuarem-se no poder, associados às camadas médias da população e aos novos setores econômicos para promoverem seus esquemas de dominação clientelista e acumulação dependente.

A governança do poder público com a sociedade civil nos Conselhos Territoriais não tem sido capaz de articular a participação dos produtores com os agentes empresariais e com as organizações sociais para valorizar os recursos territoriais específicos (materiais, imateriais e simbólicos), ou uma “cesta de produtos e serviços” locais com fins de promover ações regulares compartilhadas de interesses e negócios comuns. Só assim seria possível conduzir as economias e sociedades territoriais locais a um processo convergente de inclusão produtiva e de desenvolvimento territorial endógeno, integrado e sustentável.

Nessa direção do desenvolvimento endógeno, não se avançou na consolidação de Arranjos Produtivos Territoriais (APTs), inspirados nos Arranjos Produtivos Locais (APLs) do governo federal, que se apresentavam como uma das principais soluções que poderia contribuir para a consolidação da política de desenvolvimento territorial da Bahia, e que poderia vingar tão logo os Territórios tivessem as versões finais dos seus PTDS,

ocasião em que se definiriam quais as cadeias produtivas prioritárias de cada Território, oferecendo assim o principal subsídio para a definição do APT a ser escolhido entre essas cadeias produtivas priorizadas.

Esta política de APTs não foi levada adiante, nem mesmo considerando que o estado possui algumas aglomerações produtivas da indústria e da agroindústria, que poderiam ser impulsionadas, tais como: a produção de café na Chapada Diamantina, a produção de frutas, a produção de vinho, ou mesmo a cadeia produtiva do cacau-chocolate-turismo nos municípios dos Territórios do Litoral Sul, Baixo Sul e Médio Rio das Contas. Na indústria, a produção de produtos têxteis e confecções de Feira de Santana, a produção de calçados de Ruy Babosa e de produtos de couro de Ipirá, entre outros. Dessas constatações, a construção de um Programa de apoio aos APTs poderia trazer os empresários de pequenas e médias empresas para os Conselhos Territoriais, para ampliar o percentual de participação desses Territórios no PIB estadual e nas cadeias produtivas.

Nesse contexto, os Consórcios Públicos Intermunicipais foram as instituições formais criadas por influência direta dos Colegiados Territoriais que mais se destacaram, para implantar importantes ações, como de aterros sanitários e outras obras públicas de abrangência intermunicipal, estimuladas pela Secretaria Estadual de Desenvolvimento Urbano (SEDUR). Em 2015, existiam 23 Consórcios Públicos baianos em funcionamento, 10 deles com a razão social com o nome do Território. De 2016 a 2023, foram formalizados mais 7 Consórcios. Ao todo, são 30 Consórcios em funcionamento. Apesar desta força, os Consórcios estão ausentes das reuniões e decisões dos Colegiados Territoriais.

Além disso, embora as melhoras institucionais na política territorial sejam inovadoras, elas têm sido superficiais e não passam por reformas estruturais, que abalariam as estruturas do modelo anterior na direção do desenvolvimento endógeno. Na ausência dessas reformas estruturais (tributária, agrária, urbana, ambiental etc.) e de uma Política Estadual de Desenvolvimento Territorial consistente, as melhoras obtidas podem ser revertidas, ou mesmo inviabilizadas, em decorrência da financeirização dos encargos da dívida pública, da competição econômica internacional crescente e do cenário político desfavorável.

Portanto, mesmo com a institucionalização da política territorial em 2014, o Pacto de adesão dos Conselhos Territoriais com o Bloco no poder do Estado para a inclusão produtiva de agricultores familiares, povos indígenas, comunidades e povos tradicionais, empregadores de pequenas e médias empresas, empreendedores da economia solidária, da economia criativa, mulheres e jovens rurais, continua sendo frágil e um dos principais desafios para a governança do desenvolvimento dos Territórios de Identidade na Bahia.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alban, M. (2005). O novo enigma baiano, a questão urbano-regional e a alternativa de uma nova capital. In *XI Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR)* (pp. 1–16). ANPUR. <http://www.xienanpur.ufba.br/232.pdf>
- Araújo, T. B. de. (2000). *Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: Heranças e urgências*. Revan.
- Bercovici, G. (2003). *Desigualdades regionais, Estado e Constituição*. Max Limonad.
- Bourdin, A. (2001). *A questão local*. DP&A.
- Cano, W. (2007). Questão regional e urbana no Brasil: Alguns impasses atuais. In C. C. Diniz (Org.), *Políticas de desenvolvimento regional: Desafios e perspectivas à luz das experiências da União Europeia e do Brasil* (Vol. 1, pp. 249–265). Editora Universidade de Brasília.
- Dias, W. (2016). *Territórios de identidade e políticas públicas na Bahia: Gênese, resultados, reflexões e desafios*. Z Arte Editora.
- Diniz, E. (2007). O pós-Consenso de Washington: Globalização, Estado e governabilidade reexaminados. In E. Diniz (Org.), *Globalização, Estado e desenvolvimento: Dilemas do Brasil no novo milênio*. Editora FGV.
- Flores, C. D. (2014). *Territórios de identidade na Bahia: Saúde, educação, cultura e meio ambiente à dinâmica territorial* [Dissertação de mestrado, Universidade Federal da Bahia]. <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/19347>
- Fontes, I. L. (2014). *Territórios de identidade: Insurgência do deserto baiano?* [Dissertação de mestrado, Universidade Federal da Bahia]. <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/35591>
- Guerra, O., & Teixeira, F. (2000). 50 anos da industrialização baiana: Do enigma a uma dinâmica exógena e espasmódica. *Bahia Análise & Dados*, 10(1), 87–98.
- Karam, R. (2013). *A questão regional na era Lula: Uma análise de ideias, atores e interesses*. Beco do Azougue.
- Oliveira, F. de. (2003). *Crítica à razão dualista: o ornitorrinco*. Boitempo.
- Oliveira, F. de. (2004). A sociedade civil nas pautas políticas nacionais. *Anais da ABONG*, 69–77.
- Pecqueur, B. (2022). O recurso territorial: uma oportunidade para o desenvolvimento local. In E. L. S. Pires (Org.), *Governança de territórios em desenvolvimentos desiguais: Uma análise crítica* (pp. 33–36). Editora Unesp/Cultura Acadêmica.
- Pires, E. L. S., Muller, G., & Verdi, A. R. (2006). Instituições, territórios e desenvolvimento local: Delineamento preliminar dos aspectos teóricos e morfológicos. *Geografia*, 31(3), 437–454.
- Pires, E. L. S., Fuini, L. L., Figueiredo Filho, W., & Mendes, E. L. (2017). A governança territorial revisitada: Dispositivos institucionais, noções intermediárias e níveis de regulação. *GEOgraphia*, 19(41), 24–38.
- Pires, E. L. S. (2022). *Governança de territórios em desenvolvimentos desiguais: uma análise crítica*. Editora Unesp/Cultura Acadêmica.
- Pires, E. L. S. (2023). Governança territorial no Brasil: Especificidades institucionais, lógicas espaciais e políticas de desenvolvimento. *Planejamento e Políticas Públicas*, (63), 195–230.
- Pires, E. L. S. (2025). A política de desenvolvimento territorial na Bahia: Princípios, resultados e desafios. *Bahia Análise & Dados*, 35(1), 203–232. 10.56839/bd.v35i1.a8
- Santos, A. G. Q. dos, Pessoti, G. C., Silva, J. S. da, & Freitas, U. R. de P. (2020). *A economia de Salvador entre 2021 e 2023: Tendências estruturais, análise conjuntural e resiliência setorial pós-pandemia. Textos para Discussão*, (19), 1–38. 10.9771/rene.v14i1.38503.
- Santos, C. C. M. dos. (2015). *O espírito do capitalismo na ocupação dos cerrados da Bahia e do Piauí*. UEFS Editora.
- Serafim, M. C. (2014). Capital social. In R. de F. Boullosa (Org.), *Dicionário para a formação em gestão social* (pp. 31–34). CIAGS/UFBA.
- Torre, A. (2022). Elementos de governança territorial. In E. L. S. Pires (Org.), *Governança de territórios em desenvolvimentos desiguais: uma análise crítica* (pp. 29–32). Editora Unesp/Cultura Acadêmica.