

A POLÍTICA TERRITORIAL E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL

1. A BAHIA SUA DIVERSIDADE E DESIGUALDADE

O Estado da Bahia é um dos mais plurais da nossa Federação. Sob os múltiplos aspectos que se analisa um território, a Bahia apresenta um mosaico de variedades sociais, culturais, econômicas e ambientais. Temos um Estado com o maior número de biomas e com um rico e variado processo de formação de seu povo, oriundo da miscigenação dos povos tradicionais do Brasil pré-colonial com os escravos das nações africanas e imigrantes advindos dos diversos países do mundo em momentos diferentes da nossa história (portugueses, espanhóis, italianos, japoneses entre outros).

Nesta base física e humana variada, constituiu-se ao longo do tempo diferentes formas e padrões de uso e ocupação. Estas diferenças são um grande ativo que o estado da Bahia possui e amplia significativamente as oportunidades de geração de riqueza e renda para a população baiana. Todavia, um histórico de políticas públicas espacialmente discriminatórias resultou na conformação de um estado desigual, com forte concentração econômica e social na Região Metropolitana de Salvador (43,2% do PIB e 25% da população segundo dados do IBGE – 2013 e dados do IBGE- 2010 respectivamente) e alguns territórios que mais se destacaram economicamente: o Litoral Sul (remanescente da cultura cacaueteira, que hoje já não é pujante), o Oeste Baiano (grãos para exportação), o Norte do estado (fruticultura irrigada) e o Extremo Sul (silvicultura e indústria da celulose).

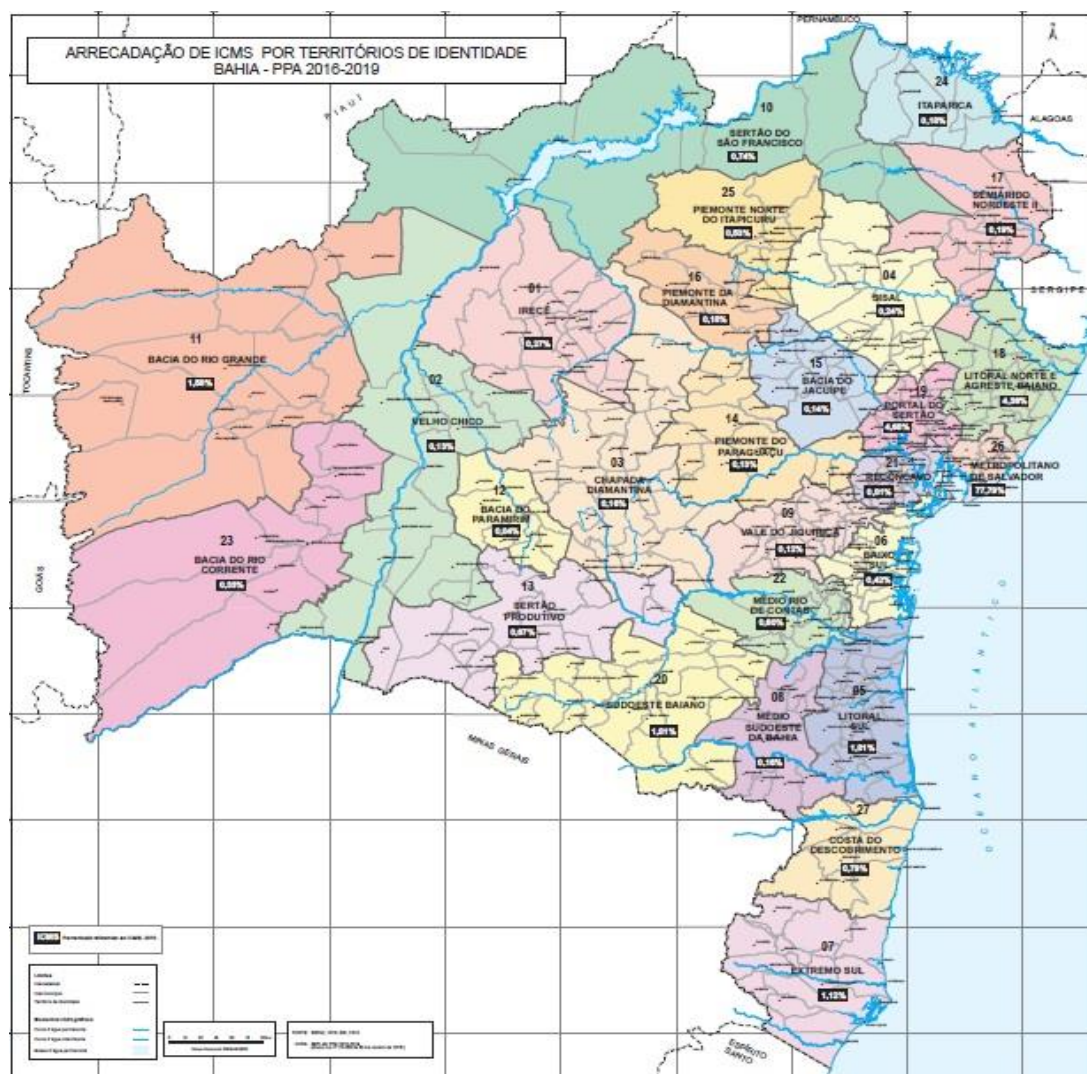
No ranking da participação no PIB nacional de 2013 de acordo com o IBGE, o estado da Bahia se encontrava na 7ª posição, com 3,8% do total. Entretanto, no ranking da receita tributária per capita dos Estados, figurava-se na 24ª posição em 2015, conforme dados STN. Esses números demonstram o quanto mais desenvolvido o Estado da Bahia poderia ser se a produtividade da nossa força de trabalho fosse espacialmente mais homogênea (ou menos heterogênea).

O mapa a seguir demonstra o quanto a economia baiana e a geração de riqueza está concentrada. O Território Metropolitano de Salvador é responsável por 77,79% da

arrecadação do ICMS do Estado. Enquanto que outros com grandes potencialidades participam de forma pouco significativa, a exemplo: o Baixo Sul, com terras extremamente férteis para diversos tipos de cultura e com chuvas regulares, que contribui com 0,42% da arrecadação estadual deste tributo; a Chapada Diamantina, com suas riquezas minerais e naturais e potencial turístico, mundialmente reconhecido, 0,16% e o Velho Chico, onde o Rio São Francisco percorre longitudinalmente seus quase mil quilômetros de extensão territorial, 0,13%.

MAPA 1

Percentual de Arrecadação do ICMS por Território de Identidade, 2015.



Fonte: SEFAZ, 2015, elaboração: SEI

Esta desigualdade coloca os baianos em uma situação que estabelece um baixo padrão de vida para a maior parte da população e, ao Estado, poucos recursos para satisfazer as necessidades desta população. Comparando-se a receita per capita e a área do Estado da Bahia com outros da nossa Federação, percebe-se o tamanho do desafio da Bahia.

TABELA 1

Receita Per Capita e Área de Alguns Estados Brasileiros, 2015

ESTADO	RECEITA CAPITA (R\$)	PER ÁREA (KM²)
Bahia	2.892	564.733
Rio de Janeiro	4.807	43.780
Sergipe	4.159	21.915
Amapá	6.744	142.828
Distrito Federal	9.728	5.779

Fonte: STN, elaboração: SEPLAN

Frente a este desafio, a adoção dos Territórios de Identidade e a instituição de uma Política Estadual de Desenvolvimento Territorial foi uma escolha histórica, estratégica e importante para alcançar o propósito da desconcentração da riqueza e renda no estado. Seus instrumentos visam reconhecer a diversidade e as potencialidades espacialmente distribuídas no território baiano, introduzindo a participação e articulação social, desenvolvendo políticas públicas mais efetivas e afins às necessidades e possibilidades de cada Território.

2. BREVE HISTÓRICO DA TERRITORIALIZAÇÃO NA BAHIA

A configuração dos Territórios de Identidade do Estado da Bahia teve como principal indutor o Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, que em 2003, através da Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT, introduziu o Programa Nacional de

Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais – PRONAT com o objetivo de “promover o planejamento e a autogestão do processo de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e o fortalecimento e dinamização de sua economia”. Nesse contexto, foram identificados na Bahia, a princípio, cinco territórios para participar do Programa: Sisal, Chapada Diamantina, Litoral Sul, Velho Chico e Irecê. Posteriormente, outros nove territórios foram incorporados ao programa: Semiárido Nordeste II, Sertão do São Francisco, Bacia do Rio Corrente, Sertão Produtivo, Itaparica, Baixo Sul, Piemonte do Paraguaçu e Bacia do Jacuípe. Em síntese, o Programa promoveu o apoio institucional aos territórios, ofertando assistência técnica ao seu processo de articulação e organização do seu colegiado territorial, composto por representações do território; apoio na construção do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável – PTDRS e investimentos nas cadeias produtivas e infraestrutura rural.

Para a implementação do programa na Bahia, a SDT organizou oficinas com representações de órgãos federais e estaduais e de organizações da sociedade civil. Logo na primeira, houve uma reação dos participantes quanto ao número reduzido de territórios e aos seus critérios de elegibilidade. Com isso, deliberou-se pela formação de um grupo de trabalho para mapear todos os territórios existentes no estado e propor novos critérios para a seleção dos futuros territórios beneficiados.

Para definir a delimitação compatível com a realidade do Estado, organizações da sociedade civil e instituições públicas atuaram na mobilização dos atores locais para aprofundar as discussões em torno da proposta do MDA e construir uma nova formatação territorial, a partir da identificação dos espaços já constituídos.

No período de 2003 a 2006, foram realizadas várias atividades, dentre as quais levantamento das delimitações geográficas existentes, reuniões entre organizações e as bases locais para opinarem quanto à inserção dos municípios nos territórios, apresentação de propostas e ajustes, eleição de representantes de cada território. Desse processo foram revelados vinte e cinco territórios rurais.

Nesse período, podemos ainda destacar: o movimento de outras organizações, além da SDT, para apoiar os territórios e sua organização como a Secretaria da Agricultura Familiar – SAF (do MDA), a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura – FAO e a Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira – Ceplac. Foi neste período também que se deu a criação da **Coordenação Estadual dos**

Territórios – CET, formada inicialmente pelos membros de um Grupo de Trabalho - GT criado pelo PRONAT e que hoje é uma rede estadual de representação política dos colegiados territoriais. A Bahia foi o primeiro estado a criar esta rede estadual, que se denominou, Coordenação Estadual de Territórios - CET.

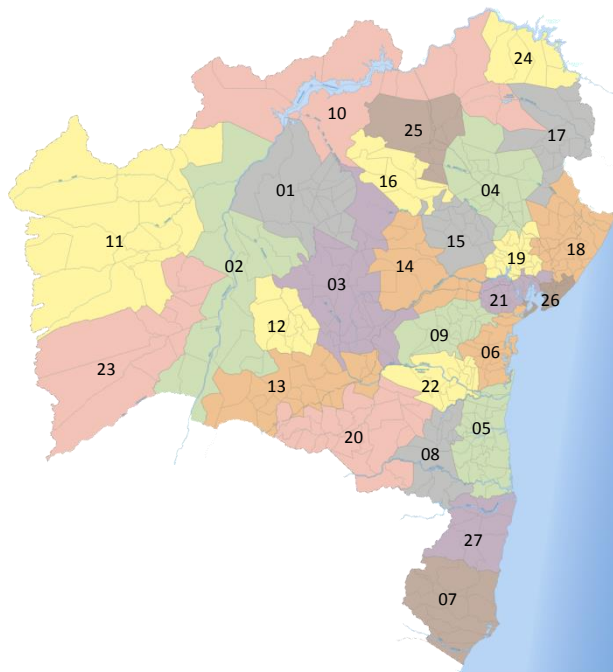
Ao assumir o Governo da Bahia em 2007, o Governador Jaques Wagner reconheceu a legitimidade da divisão territorial que foi conformada e a adotou como unidade de planejamento das políticas públicas do Estado da Bahia. Para tanto, foi necessária a ampliação da representação e do escopo das políticas trabalhadas nos espaços colegiados nos territórios, acrescentando ao rural as temáticas e as entidades urbanas. Desta forma, incluiu-se o Território Metropolitano de Salvador, o 26º território. E os territórios rurais passaram a ser chamados de **Territórios de Identidade**.

Para o PPA 2012-2015, um 27º território foi revelado: Costa do Descobrimento. Originário da divisão do Extremo Sul, passando este a ocupar a sua porção setentrional. Já no PPA 2016-2019, não houve alteração do número de territórios, mas algumas migrações de municípios, com destaque para a unificação das delimitações da Região Metropolitana e do Território Metropolitano de Salvador.

MAPA 2 – Territórios de Identidade da Bahia, 2012

TERRITÓRIOS DE IDENTIDADE

- 01 - Irecê
- 02 - Velho Chico
- 03 - Chapada Diamantina
- 04 - Sisal
- 05 - Litoral Sul
- 06 - Baixo Sul
- 07 - Extremo Sul
- 08 - Médio Sudoeste da Bahia
- 09 - Vale do Jequiçá
- 10 - Sertão do São Francisco
- 11 - Bacia do Rio Grande
- 12 - Bacia do Paramirim
- 13 - Sertão Produtivo
- 14 - Piemonte do Paraguaçu
- 15 - Bacia do Jacuípe
- 16 - Piemonte da Diamantina
- 17 - Semi-Árido Nordeste II
- 18 - Litoral Norte e Agreste Baiano
- 19 - Portal do Sertão
- 20 - Vitória da Conquista
- 21 - Recôncavo
- 22 - Médio Rio das Contas
- 23 - Bacia do Rio Corrente
- 24 - Itaparica
- 25 - Piemonte Norte do Itapicuru
- 26 - Região Metropolitana de Salvador
- 27 - Costa do Descobrimento



3. TERRITÓRIO DE IDENTIDADE: CONCEITO

A adesão a uma territorialização rural foi facilitada pelo conceito difundido pelo MDA e adotado ao longo das oficinas do PRONAT, no qual não se fazia distinção do mundo rural e urbano. Muito pelo contrário, buscava garantir a coesão social em sua multidimensionalidade. Como pode ser visto abaixo:

“O território é um espaço físico, geograficamente definido, geralmente 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, coesão social, cultural e territorial”.

O processo de revelação dos territórios envolveu, portanto, múltiplos aspectos:

Culturais: costumes e valores, religiosidade, manifestações folclóricas, gastronomia, produção cultural, visão da sociedade sobre si mesma e outras formas de expressão da realidade local;

Geoambientais: características geográficas e ambientais, como topografia, hidrografia, clima, fauna, flora, solo, ecossistemas, preservação dos recursos naturais, defesa do princípio da sustentabilidade;

Político-institucionais: capacidade de formação de capital social (capacidade de negociação e cooperação da comunidade em prol de objetivos coletivos), sua institucionalização em organizações sociais e outras formas, grau de articulação política das forças sociais no território;

Econômicos: base produtiva, especialização econômica, conformação dos mercados e fluxos comerciais, produção e distribuição de renda, infraestrutura voltada à produção e às atividades econômicas, capacidade de transporte e comunicações, capacidade de articulação dos recursos locais para gerar oportunidades de trabalho e renda, etc.

Um conceito que está muito atrelado ao de território e que, por fim, resume e é consequência de todas as dimensões envolvidas é o de **pertencimento**: os indivíduos pensam em si mesmos como membros de uma coletividade na qual seus símbolos, em

múltiplos aspectos, estão atrelados àquele espaço geográfico, ou seja, há um sentimento e crença de pertencerem àquele território, o que justifica chamar de **Território de Identidade**.

4. A POLÍTICA TERRITORIAL E SEUS INSTRUMENTOS

A adoção dos Territórios de Identidade foi um grande avanço para o planejamento público na Bahia, pois, não apenas, revela e considera toda a diversidade (cultural, ambiental, econômica e social) existente no estado como também, estabelece um novo paradigma na formulação das políticas públicas: em vez de o Governo planejar **PARA** a sociedade este passa a fazer isto **COM** a sociedade. E para tanto, precisa respeitar a organização espacial que a população se sente pertencer e naturalmente estabelece seus vínculos e inter-relações.

Desta forma, ao longo dos últimos anos, o Governo do Estado da Bahia vem adotando instrumentos que articulam as suas políticas públicas com os territórios, promovendo uma maior aderência às distintas necessidades territoriais e ampliando assim a **efetividade** das suas ações governamentais, além de promovendo o fortalecimento de uma democracia mais participativa.

Com isso, a fim de tratar a abordagem territorial como uma política de estado e não mais somente de governo, em 29 de dezembro de 2014 foi publicada a Lei nº 13.214, que dispõe sobre os princípios, diretrizes e objetivos da Política de Desenvolvimento Territorial do Estado da Bahia, instituindo também, através de Lei, o Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial - CEDETER e os Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Sustentável – CODETERs.

A seguir, apresentamos os principais instrumentos da Política de Desenvolvimento Territorial.

4.1. Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial – CEDETER

O Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial – CEDETER é um órgão de caráter consultivo e de assessoramento, vinculado à SEPLAN, com a finalidade de subsidiar a elaboração de propostas de políticas públicas e estratégias para o desenvolvimento territorial sustentável e solidário do Estado da Bahia. Foi,

primeiramente, instituído pelo decreto n.º 12.354, de 25 de agosto de 2010 e, posteriormente, pela Lei 13.2014/14.

Para reafirmar a importância da iniciativa e a incorporação de instrumentos de controle e participação social na Bahia, o Governo do Estado estabeleceu uma composição paritária entre Poder Público e Sociedade Civil, através da representação de oito Secretarias de Estado e oito membros dos Colegiados Territoriais, além da participação de representantes do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) e do Ministério de Integração Nacional.

O CEDETER é uma proposta pioneira no país, sendo a Bahia o primeiro estado a institucionalizar esse instrumento de gestão participativa. A iniciativa consolida o modelo e estabelece novas bases para o planejamento e execução de políticas públicas que fortalecem a inclusão e a participação social. O CEDETER é composto pelas Secretarias de Estado: Secretaria do Planejamento – SEPLAN, cujo secretário exerce a presidência; Secretaria de Desenvolvimento Rural - SDR, cujo secretário exerce a Vice-Presidência; Secretaria do Desenvolvimento Urbano – SEDUR; Secretaria de Relações Institucionais – SERIN; Secretaria da Saúde – SESAB; Secretaria da Educação – SEC; Secretaria da Cultura – SECULT; Secretaria da Agricultura, Pecuária, Pesca e Aquicultura – SEAGRI; Secretaria da Segurança Pública – SSP; Secretaria do Meio Ambiente – SEMA e Secretaria de Infraestrutura Hídrica e Saneamento - SIHS

Apesar de pouco tempo de existência, o CEDETER, já discutiu e encaminhou questões importantes para a Política Territorial, a exemplo das alterações de toponímias e reconfigurações dos Territórios de Identidade para os PPA 2012-2015 e 2016-2019, o que culminou, inclusive, com a revelação de um novo território, o Costa do Descobrimento, e o processo de mobilização e pactuação do PPA. Além da apreciação da proposta e Projeto Lei da Política de Desenvolvimento Territorial do Estado da Bahia e do Zoneamento Ecológico-Econômico – ZEE.

4.2. Colegiado Territorial de Desenvolvimento Sustentável – CODETER

O CODETER é o fórum de discussão e de participação social presente em todos os Territórios de Identidade. Trata-se de um espaço de planejamento, cogestão e concertação de políticas públicas, programas e projetos. Cada Território de Identidade possui um colegiado, composto por representantes de organizações da sociedade, que

devem representar a diversidade social do território, e de órgãos e instituições públicas municipais, estadual e federal. O CODETER tem composição paritária com, pelo menos, 50% da sociedade civil e, o máximo de, 50% poder público.

O fortalecimento das políticas territoriais no Brasil, a partir de 2003, favoreceu o surgimento e a consolidação dos colegiados, o que significou uma nova etapa na forma de construção de políticas públicas, tornando-se mais democrática, transparente e participativa.

A partir de 2009, o governo estadual passou a financiar, através de convênios, o funcionamento dos CODETER, disponibilizando recursos para a contratação de articuladores, realização de reuniões, oficinas e seminários para a construção de seus Planos Territoriais de Desenvolvimento Sustentável – PTDS. suas revisões e as atividades de gestão e planejamento territorial de um modo geral. Com estes convênios foram repassados R\$ 1,6 milhão.

Em 2012, as atividades do articulador territorial, contratado por uma organização conveniente, passaram a ser exercidas pelos Agentes de Desenvolvimento Territoriais – ADT. Eles foram contratados pela Seplan, através do Regime Especial de Direito Administrativo – Reda. Também foi estabelecida uma parceria entre a Seplan e o MDA para disponibilizar recursos para o funcionamento dos Codeter através de um contrato de repasse no valor de R\$ 2,3 milhões com vigência até maio de 2015.

4.3. Plano Plurianual Participativo – PPA-P

4.3.1. Escuta Social

O primeiro Plano Plurianual Participativo – PPA-P na Bahia ocorreu em 2007, fruto de uma iniciativa até então inédita no Brasil e que teve o objetivo de assegurar maior diálogo entre Estado e sociedade para a construção de políticas públicas e mais transparência nas ações do governo. Naquela oportunidade, 16 cidades da Bahia foram sedes de plenárias que reuniram representantes dos 26 Territórios de Identidade, entre os meses de maio e junho. No total, mais de 12 mil pessoas participaram das plenárias territoriais e cerca de 40 mil se envolveram nas reuniões preparatórias nos territórios.

O PPA Participativo, por outro lado, contribuiu como impulso inicial para que outros processos consultivos fossem realizados na Bahia a partir de 2007. É o caso das

Conferências Territoriais de Cultura, Educação, Direitos Humanos, Comunicação, Juventude, Igualdade Racial, entre outras.

Em 2011, foi realizado o segundo PPA-P. Com algumas mudanças em relação ao primeiro, das quais podemos destacar:

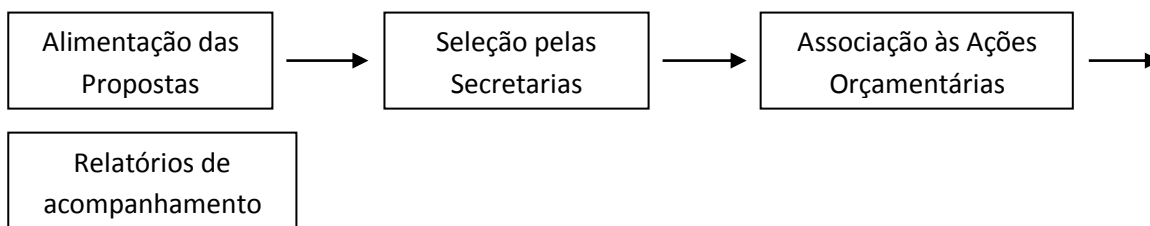
- a) Alinhamento do PPA com o planejamento estratégico de longo prazo do estado (Bahia 2023), englobando três PPAs;
- b) Realização das plenárias em todos os territórios;
- c) Criação do Grupo de Trabalho Territorial – GTT formado por representações dos Codeter, Cappa e órgãos estaduais, como a CAR, Dires, Direc e EBDA, com a missão de realizar reuniões prévias à plenária e consolidar uma matriz de propostas estratégicas do território, com base nos Planos Territoriais de Desenvolvimento Sustentável, já em construção. A implementação do GTT facilitou muito às discussões nas plenárias e a qualificação das propostas;
- d) Disponibilização de seleção de propostas a partir da Internet, através do sistema PPAnet.

Para a construção do PPA 2012-2015, percebeu-se um avanço muito grande na sua escuta social: alinhamento com o planejamento estratégico do Estado; discussões anteriores em todos os municípios, com o apoio do GTT; existência em muitos territórios de Planos Territoriais de Desenvolvimento Sustentável – PTDS, de modo a qualificar melhor as suas proposições.

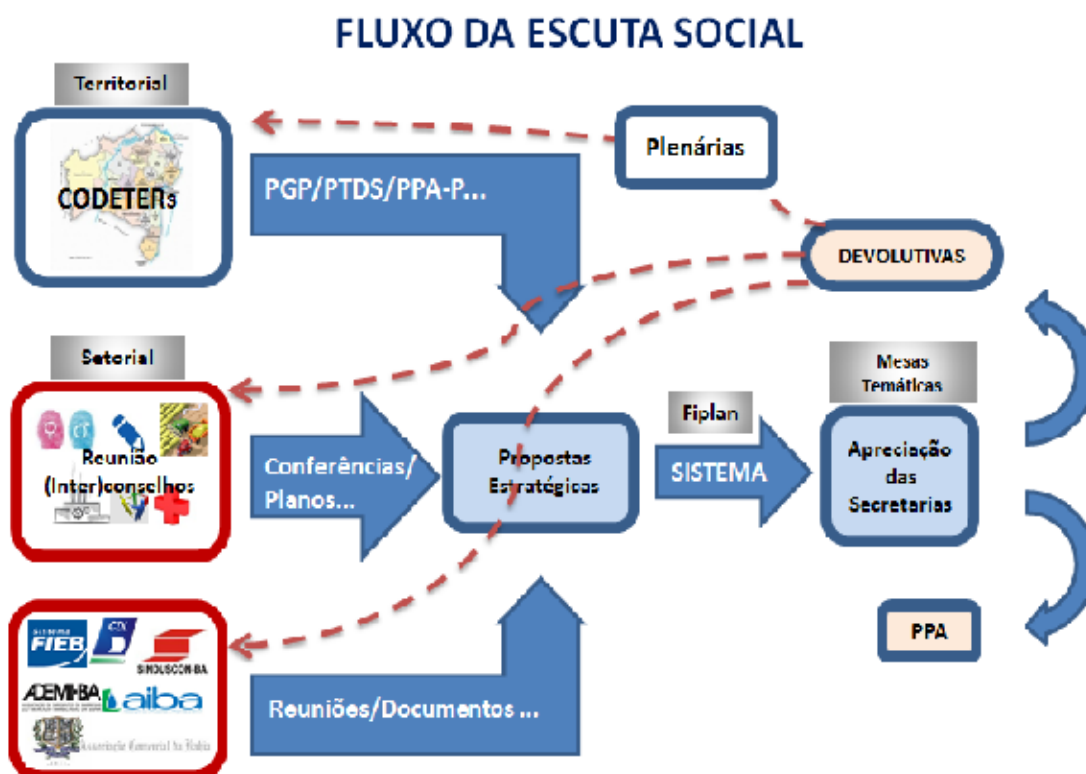
Ressalta-se o desenvolvimento do Sistema do PPA – PPAnet (www.ppaparticipativo.com.br). Espaço na *web* responsável: pela alimentação das proposições realizadas nas plenárias do PPA-P; pela seleção, através das Secretarias, das propostas acatadas para a execução; e pela associação, pelas mesmas, às ações orçamentárias das LOAS. O Sistema PPAnet permite um melhor acompanhamento tanto do poder público como da sociedade da execução das propostas advindas da escuta social do PPA-P (através do Sistema Informatizado de Planejamento – Siplan).

Em 2013, o Governo do Estado da Bahia iniciou a implantação do Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças – Fiplan. Para o PPA 2016-2019 as funções do PPAnet serão incorporadas em um módulo do Fiplan.

Fluxo do PPAnet



A cada PPA há o aprimoramento do seu processo de escuta social. Desta forma, para o PPA 2016-2019, buscou-se introduzir novos arranjos e instrumentos para qualificar ainda mais este processo. O Fluxo a seguir sistematiza todo o processo de escuta social PPA Participativo 2016-2019.



Apreciando o fluxo, destacamos os avanços e processos da nova metodologia:

- Ampliação da escuta social para duas dimensões: a **territorial** e a **setorial** (antes era apenas territorial). A territorial envolverá a participação dos Colegiados de Desenvolvimento Territorial – CODETER de cada TI. A setorial ocorrerá através da participação dos Conselhos Estaduais vinculados às políticas públicas (educação, saúde, segurança pública, segurança alimentar, etc) e de reuniões

com entidades representativas do setor produtivo (indústria, comércio, serviços, agronegócio, agricultura familiar, turismo e construção civil).

- Os Conselhos Estaduais se reunirão conjuntamente para discutir temas transversais.
- As propostas históricas elaboradas pelos CODETER, Conselhos Estaduais e entidades do setor produtivo serão sistematizadas para a formulação de Propostas Estratégicas.
- As Propostas Estratégicas serão inseridas no Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças do Governo do Estado da Bahia – FIPLAN para que as Secretarias possam utilizá-las como insumos para a formulação dos Programas, Compromissos e Metas do PPA.
- As Secretarias também vão associar as Propostas Estratégicas aos Compromissos e Metas do PPA a fim de permitir a emissão de relatórios sobre o seu aproveitamento na formulação do PPA (inclusão / não-inclusão) e futura execução dos programas através do monitoramento das Leis Orçamentárias Anuais – LOAs: **devolutivas**.
- O Governo Estadual vai enviar para as entidades participantes do processo estas devolutivas e realizar plenárias territoriais para apresentar nos 27 as suas metas para os próximos 4 anos em cada um deles.

Com tudo isso, o processo de escuta social do PPA Participativo 2016-2019 conseguiu avançar ainda mais que os últimos, garantindo uma maior efetividade deste processo. Ademais, para além da formulação do PPA, esta nova metodologia qualificou todo o processo de gestão participativa e democrática implementada pelo Governo do Estado da Bahia nos últimos anos.

4.3.2. Conselho de Acompanhamento do PPA – CAPP

Além de promover a construção de um plano mais sintonizado com as demandas da sociedade, o governo fortaleceu os instrumentos de transparência, com a criação do Conselho de Acompanhamento do Plano Plurianual – CAPP, composto por representantes da sociedade eleitos nas plenárias territoriais do PPA e cuja função é acompanhar a execução do plano e mediar o diálogo entre a sociedade e o Estado. Cada

um dos 26 Territórios de Identidade¹ da Bahia elegeu dois representantes e dois suplentes nas plenárias realizadas em 2007².

Ressaltamos, no âmbito da Lei 13.214/14 que dispõe sobre a Política de Desenvolvimento Territorial do Estado da Bahia, deu-se a criação do **Comitê de Acompanhamento do PPA – CAPP**, vinculado ao Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial - CEDETER, com a finalidade de acompanhar a execução do PPA, LDO e LOA.

4.4. Diálogos Territoriais

Os primeiros Diálogos Territoriais ocorreram entre os meses de abril e junho de 2010 e foram promovidos pelo CAPP e pela Coordenação Estadual dos Territórios – CET, com o apoio das Secretarias do Planejamento e de Relações Institucionais. Os objetivos do evento foram a promoção de uma discussão sobre política territorial, o fortalecimento do papel dos membros do CAPP com maior integração junto aos colegiados territoriais e, também, a prestação de contas das ações de governo, desde 2007, nos Territórios de Identidade.

Uma das iniciativas mais importantes dos Diálogos Territoriais foi uma exposição sobre as realizações do governo a partir das demandas apresentadas pelos territórios durante o PPA-P. O evento teve, portanto, uma dupla importância. Por um lado, houve a inédita iniciativa do governo de retornar aos territórios para apresentar as realizações da gestão, o que nunca foi feito na Bahia. Por outro lado, houve o fortalecimento do controle social, à medida que as ações tornaram-se públicas e passíveis de serem verificadas pela população. Os Diálogos Territoriais aconteceram nos 26 Territórios de Identidade, com a participação de aproximadamente 2,6 mil pessoas.

Em 2013, ocorreu o segundo Diálogos Territoriais em 20 Territórios de Identidade. Os demais não ocorreram por força de contingenciamento orçamentário. Os objetivos foram semelhantes ao primeiro: o governo prestar conta das suas ações e submeter os

¹ Na época eram 26 Territórios, o 27º apareceu no PPA 2012-2015.

² O CAPP foi extinto em 2012 e as suas atribuições estão sendo executadas pelo Comitê de Acompanhamento do Plano Plurianual – CAPP (mesma sigla) instituído Lei 13.214/14.

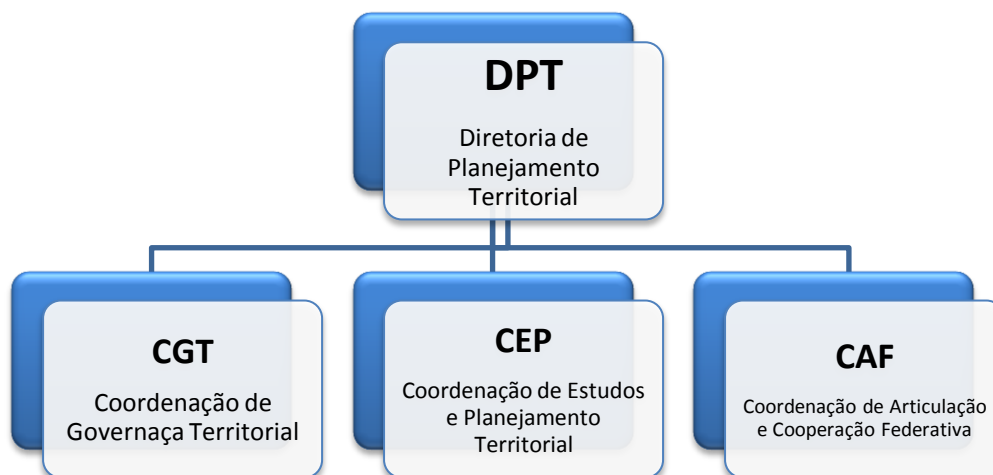
seus programas para a avaliação popular. Uma diferença é que a promoção, não mais pertenceu ao CAPP e a CET, mas pela própria SEPLAN.

4.5. Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável – PTDS

O PTDS é o principal instrumento orientador das estratégias e intervenções no Território. Tem como objetivo facilitar a articulação e a implementação de programas e projetos que viabilizem o desenvolvimento territorial sustentável. Ele é resultado do amplo processo de sensibilização, mobilização e construção coletiva dos principais atores do Território, tanto do poder público, como da sociedade civil organizada.

É importante ressaltar que o PTDS é um instrumento elaborado pelo território, para o território, qualificando significativamente as suas demandas e proposições para os órgãos públicos nas diversas esferas, com destaque para sua utilização na elaboração do PPA, como subsidio no processo da escuta social. O Governo Estadual pode, inclusive, consultá-lo para elaboração de suas políticas para os territórios.

A Secretaria do Planejamento, através da Diretoria de Planejamento Territorial, mantém uma estrutura para fazer a gestão da política territorial na Bahia, com a seguinte estrutura funcional:



Todas as informações territorializadas, de relevância, inclusive para controle social, são disponibilizadas pela DPT no sítio da SEPLAN, no endereço: <http://www.seplan.ba.gov.br>.

4.6. Zoneamento Ecológico-Econômico – ZEE

O ZEE é um instrumento de gestão, que se insere na Política Territorial para ordenamento do espaço territorial e servirá para orientar os investimentos públicos e privados em determinadas áreas (zonas). Sua importância para a Bahia está em apontar, através de lei:

- As áreas adequadas à implantação de arranjos sócioprodutivos específicos;
- Os locais que devem ser protegidos devido à maior vulnerabilidade ambiental;
- As regiões que se encontram degradadas ou em estado de degradação, em decorrência muitas vezes de processos antrópicos, que deverão ser objeto de ações de recuperação.

A SEPLAN e a SEMA coordenaram o processo de elaboração do ZEE iniciado em 2010, quando foram definidas 36 Zonas Ecológicas-Econômicas para o Estado da Bahia, seguindo as determinações do Decreto Federal 4.297/2002, que estabelece os requisitos para elaboração do ZEE para fins de reconhecimento pelo Poder Público Federal. Em 2013 foi realizado o processo de consulta popular, que realizou 27 consultas territoriais, 14 audiências públicas em regiões diferentes, considerando o agrupamento de territórios de identidade, reuniões em diversos conselhos estaduais (CEPRAM, CONERH, CEDETER, CEDRS, etc) e com segmentos empresariais e Universidades, com o acompanhamento e supervisão do Ministério Público Estadual.

Devido à sua importância, como instrumento de planejamento e de gestão, o ZEE/BA será tratado em um Capítulo deste Livro.

4.7. Consórcios Públicos

4.7.1. Uma nova Forma de Gestão Pública

A figura dos Consórcios Públicos não é recente. Com o processo de redemocratização no Brasil e com o advento da Constituição Federal de 1988, os Municípios passaram a se consorciar, ainda que com fragilidades jurídico-institucionais decorrentes da ausência de legislação específica sobre o assunto.

A Emenda Constitucional 19/98 deu nova redação ao artigo 241 da CF. Com o novo texto, ao estabelecer que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, com a finalidade de executar a gestão associada de serviços públicos, fez surgir os Consórcios Públicos com a configuração atual. Porém, apenas em 2005, com a Lei 11.107, a Lei dos Consórcios Públicos, sanou-se a questão da insegurança jurídica e ganhou-se um instrumento moderno e robusto de cooperação federativa. Essa lei foi regulamentada pelo Decreto 6.017/2017.

Os consórcios públicos são uma modalidade de associação entre entes federativos com vistas ao planejamento, à regulação e à execução de atividades de um modo geral ou de serviços públicos de interesse comum de alguns ou de todos os consorciados. Os consórcios públicos são autarquias e compõem a administração indireta dos entes consorciados.

No cenário atual a maioria das políticas públicas como educação, saúde, habitação, manutenção de estradas vicinais e desenvolvimento social são realizadas no âmbito municipal. Em contrapartida, os municípios possuem baixa capacidade de investimento, déficits acumulados de serviços públicos oferecidos, além de diversas regiões apresentarem pouco dinamismo econômico.

Ressalte-se que na Bahia 80% dos Municípios têm menos de 30.000 habitantes e não possuem condições institucionais de prestar os serviços essenciais à sua população.

Diante desse cenário, o Governo do Estado da Bahia iniciou as discussões sobre a formação de Consórcios Públicos ainda em 2007, quando a SEDUR, a partir de orientações do Ministério do Meio Ambiente – MMA, definiu como estratégico para solução dos problemas dos resíduos sólidos a formação de consórcios públicos. No decorrer desse período, verificou-se que esta forma de gestão compartilhada poderia ser aplicada às demais áreas de atuação da SEDUR, o que levou a conclusão da formação de consórcios de desenvolvimento urbano.

A partir de 2009, a SEPLAN começou a participar das discussões, durante as quais chegou-se a um consenso de que deveria ampliar ainda mais o escopo de finalidades dos consórcios, permitindo que o consórcio pudesse atuar em áreas diversas e amparadas no

marco regulatório legal. Surgiu então a proposta de formação de Consórcios de Desenvolvimento Sustentável.

Considerando a necessidade de apoiar a formação de consórcios públicos pelos municípios do Estado da Bahia, foi constituído um Grupo de Trabalho por servidores da SEPLAN e da SEDUR – o GT Consórcios, que, com o apoio de uma consultoria especializada contratada e disponibilizada pela Procuradoria Geral do Estado – PGE, elaborou os instrumentos legais necessários à constituição e implantação dos consórcios públicos, em perfeita consonância com os ditames legais, que foram todos disponibilizados em uma cartilha distribuída aos municípios.

A equipe técnica da SEPLAN realizou, ainda, reuniões com prefeitos, associações municipais e colegiados territoriais. Formaram-se, então, consórcios nos territórios do Sisal, Portal do Sertão, Irecê, Sertão do São Francisco, Vale do Jequiçá, Recôncavo, Sertão Baiano (Itaparica e Semiárido NE II), Piemonte Norte do Itapicuru, Piemonte da Diamantina, entre outros. Apenas os Territórios Velho Chico e Piemonte do Paraguaçu ainda não possuem Consórcios constituídos, estando, entretanto, em vias de formação. Hoje, a Bahia possui 34 consórcios públicos (alguns territórios têm mais de um Consórcio formado).

Cabe destacar que estes consórcios foram formados atendendo três premissas básicas:

- **Múltipla finalidade:** O consórcio poderá atuar em diversas áreas como: planejamento regional, saneamento, transporte urbano e intermunicipal, infraestrutura, turismo, trânsito, assistência social, educação, meio ambiente, desenvolvimento rural, apoio à gestão municipal, etc.
- **Território de identidade como referência espacial:** Alguns ajustes poderão ser feitos para atender critérios técnicos/políticos para aglomeração de municípios, em especial na área de resíduos sólidos e saneamento.
- **Controle social:** Definiu-se por estabelecer já no protocolo de intenções (contrato do consórcio) a existência de colegiado de controle social para garantir a participação da sociedade civil nas discussões do consórcio (Conselho Consultivo) e promover uma maior inserção do consórcio na Política Territorial.

Não se pode deixar de mencionar, também, o apoio da SEPLAN na constituição dos Consórcios de Saúde, compondo a Comissão de Implantação dos Consórcios e apoiando tecnicamente a constituição dos mesmos.

4.7.2. Ações Complementares

Paralelamente ao de apoio à formação dos consórcios, a SEPLAN passou a dialogar com os diversos órgãos do Estado para fomentar parcerias entre estes e os consórcios constituídos para a implementação de projetos de interesse comum, buscando constituir o Caderno de Oportunidades.

Com isso, estão sendo viabilizadas parcerias entre o Estado e os consórcios para implementação de ações consorciadas, como, dentre outras: estruturação administrativa dos consórcios; gestão ambiental compartilhada; construção de cisternas e aguadas; manutenção de estradas vicinais; recuperação e manutenção de rodovias estaduais; apoio à regularização fundiária.

Atualmente, a SEPLAN está em vias de implantação do Centro de Tecnologia e Gestão de Consórcios Públicos, projeto que irá disponibilizar formação para as equipes técnicas dos Consórcios, além de fornecer apoio jurídico, contábil e para elaboração de projetos. Esse Centro contará, ainda, com o Observatório da Política Territorial, que irá captar, produzir, sistematizar e difundir informações sobre o desenvolvimento da Política Territorial e seus instrumentos, no estado da Bahia.

4.7.3. Principais Projetos e Ações desenvolvidos pelos Consórcios

Os Consórcios Públicos vêm implementando alguns projetos e ações através de Convênios com órgãos federais e estaduais, tais como:

1. Estruturação do Consórcio: Convênio com a Secretaria do Planejamento - SEPLAN, assegurando a estrutura mínima de funcionamento dos Consórcios.
2. Infraestrutura Hídrica: Construção de Cisternas, através de convênio com o Ministério do Desenvolvimento Social - MDS.
3. Infraestrutura: Recuperação e manutenção de rodovias estaduais, por meio de contrato com a Secretaria da Infraestrutura – SEINFRA; aquisição de Patrulha

Mecanizada, através da Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional – CAR.

4. Meio Ambiente: Implantação do Programa Gestão Ambiental Compartilhada, através de Convênio com a Secretaria do Meio Ambiente – SEMA; implantação do Cadastramento de Imóveis Rurais (CEFIR), através de Convênio com a SEMA.
5. Resíduos Sólidos: Elaboração do Plano de Gestão de Resíduos Sólidos, através de Convênio do Ministério do Meio Ambiente – MMA; elaboração dos Planos Municipais de Saneamento, através de convênio com CREA/FUNASA; construção de Aterro Sanitário, através de convênio com a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba - CODEVASF.
6. Regularização Fundiária: cadastramento das famílias beneficiárias, medição de imóveis, laudo de vistoria, por meio de convênio com a Coordenação de Desenvolvimento Agrário - CDA.

Cabe ressaltar que consórcios da Bahia, até o ano de 2015, lideraram a captação de recursos federais, por meio de transferência voluntária, registrado no SINCONV. A partir de 2016, houve uma alteração no sistema, não sendo possível a atualização dos dados referentes ao repasse de recursos federais aos Consórcios.

Estado	Valor de Repasse (R\$)			
	2013	2014	2015	TOTAL
BA	115.975.448,31	88.737.229,73	1.489.740,03	206.202.418,07
PR	14.425.533,70	5.630.485,73	7.828.190,08	27.884.209,51
PE	5.773.946,75	5.339.078,04	-	11.113.024,79
SC	4.518.926,60	2.967.149,00	4.069.886,43	11.555.962,03
RS	4.967.922,52	1.613.628,72	10.747.060,84	17.328.612,08
MS	650.697,32	1.519.122,26	494.460,00	2.664.279,58
MT	1.471.205,67	1.280.000,00	850.000,00	3.601.205,67
SP	1.946.098,12	735.000,00	-	2.681.098,12
RN	-	-	396.000,00	396.000,00
PB	-	-	350.000,00	350.000,00
MG	42.875.523,35	698.547,00	321.814,36	43.895.884,71
TOTAL	192.605.347,34	111.183.281,48	26.547.151,74	330.335.780,56

Federação dos Consórcios Públicos do Estado da Bahia – FECBAHIA

Em 2012, foi criado pelos representantes dos consórcios intermunicipais, o Fórum dos Consórcios Públicos da Bahia com objetivo de implementar ações de fortalecimento e articulação dos Consórcios Públicos Territoriais, como parte da estratégia de consolidação do desenvolvimento territorial em curso na Bahia. Em 2016, a partir do Fórum, foi constituída a Federação dos Consórcios Públicos do Estado da Bahia - FECBAHIA, entidade que congrega 23 Consórcios. A FECBAHIA, com o apoio da SEPLAN, já realizou dois seminários para discutir temáticas relativas aos consórcios públicos, contando com a participação de estudiosos da matéria de todo o país.

Em virtude do apoio que o Governo do Estado vem dando ao desenvolvimento da Política de Consorciamento, a Bahia é referência nacional na área de Consórcios Públicos, recebendo delegações de outros estados, que buscam conhecer as estratégias aqui implementadas para o sucesso das ações desenvolvidas por esse importante instrumento, que a cada dia se consolida como fundamental para a implementação de políticas públicas mais eficientes, em benefício da população baiana.

4.8. Agenda Territorial da Bahia - AG-TER

4.8.1. Uma nova estratégia

Mesmo com os avanços da Política Territorial, a partir de 2007, a Seplan identificou a necessidade de aprimorar e implementar uma nova ação estratégica no âmbito da Política Estadual de Desenvolvimento Territorial. Destarte, após um longo debate interno, com outras Secretarias, parceiros e com o Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial – Cedeter, formatou-se o Projeto da Agenda Territorial da Bahia - AG-TER.

Instituída como ação estratégica de Governo pelo Decreto Nº 16.792 de 17 de junho de 2016, a AG-TER tem como finalidade proporcionar oportunidades de desenvolvimento dos Territórios de Identidade do Estado da Bahia.

A iniciativa principal da AG-TER é a integração de esforços por meio de uma ampla mobilização e articulação do governo do estado da Bahia, com a participação do setor produtivo, entidades financeiras, instituições de ensino superior, consórcios públicos intermunicipais, órgãos federais, estaduais e municipais, dentre outros. Esta ação tem o objetivo de acelerar o desenvolvimento econômico e aumentar a renda das famílias baianas, com rebatimentos na melhoria da arrecadação estadual. Busca ainda a

promoção de uma cultura empreendedora e o estabelecimento de uma visão de futuro compartilhada, com vistas a um projeto de desenvolvimento territorial sustentável e de longo prazo para os Territórios de Identidade da Bahia, sob a coordenação da Secretaria de Planejamento - SEPLAN

Com o objetivo de promover a geração de renda e a melhoria das condições de vida da população baiana a AG-TER contempla como diretrizes estratégicas:

- Integração de esforços dos atores públicos e privados para viabilizar a implantação de empreendimentos produtivos;
- Fomento à cultura empreendedora com a disseminação de estratégias de negócios e da integração de cadeias produtivas;
- Promoção de negócios em diferentes escalas para integrar mercados.

Criada para abranger os 27 Territórios de Identidade, até 2018, a AG-TER tem definida as seguintes linhas de ação:

- Identificação e execução de projetos produtivos;
- Ampliação de operações de crédito;
- Implantação de projetos estruturantes;
- Disseminação do empreendedorismo;
- Melhoria dos serviços públicos de assistência técnica;
- Dinamização do ambiente de negócio.

A implementação da AG-TER, conforme o Decreto Nº 16.792, perpassa por uma estrutura de governança que congrega todos os parceiros e ao mesmo tempo considera a dimensão espacial local. A primeira instância é o Grupo de Gestão Institucional – GGI, composto pelos titulares das secretarias que integram a AG-TER, de acordo com o Decreto que a instituiu: SDR, SDE, SEAGRI, SECTI, SECULT, SIHS e SETRE, ao qual está vinculado o Grupo de Trabalho – GT, formado por técnicos destas Secretarias. A segunda instância diz respeito aos parceiros institucionais – bancos, instituições de ensino e outros agentes. A terceira instância, o Comitê Territorial da Agenda – CTA tem caráter operacional e atuação delimitada ao seu Território de Identidade. Dele participam atores locais representantes de órgãos públicos, dos parceiros institucionais, do Colegiado Territorial de Desenvolvimento – CODETER e representações da sociedade civil.