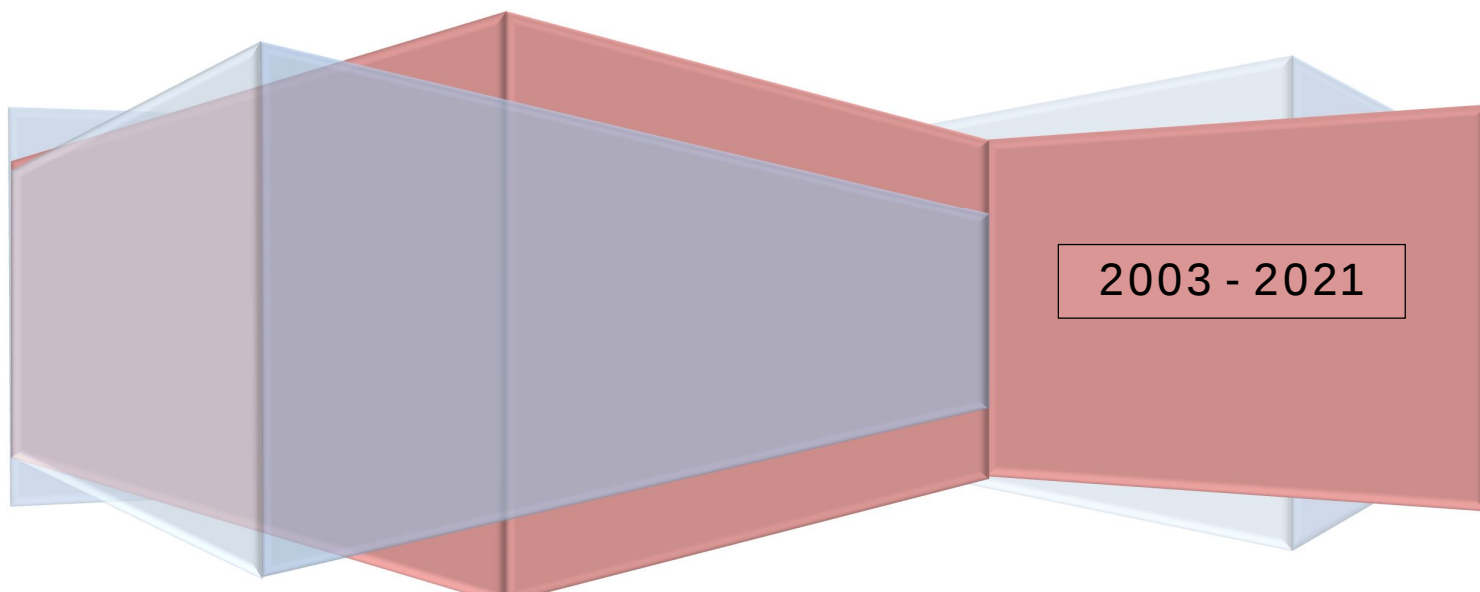




A POLÍTICA TERRITORIAL DO ESTADO DA BAHIA

Histórico e Estratégias de Implementação

Diretoria de Planejamento Territorial



GOVERNO
DO ESTADO

SECRETARIA DO
PLANEJAMENTO

Sumário

1. A BAHIA, SUA DIVERSIDADE E DESIGUALDADE	2
2. BREVE HISTÓRICO DA TERRITORIALIZAÇÃO NA BAHIA	3
3. TERRITÓRIO DE IDENTIDADE: CONCEITO.....	5
4. A POLÍTICA TERRITORIAL E OS SEUS INSTRUMENTOS.....	5
4.1. CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL - CEDETER.....	6
4.2. COLEGIADO TERRITORIAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL - CODETER.....	7
4.3. A ESCUTA SOCIAL E OS PLANOS PLURIANUAIS.....	7
4.4. DIÁLOGOS TERRITORIAIS	9
4.5. PLANO TERRITORIAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL - PTDS.....	9
5. A POLÍTICA TERRITORIAL E OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS.....	10
5.1. A FORMAÇÃO DE CONSÓRCIOS NA BAHIA.....	10
5.3. ATUAÇÃO DOS CONSÓRCIOS.....	11
6. A ESTRATÉGIA DA AGENDA TERRITORIAL DA BAHIA – AG-TER.....	13

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 povos escravizados 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 a Bahia possui e amplia significativamente as oportunidades de geração de riqueza e renda para a população baiana. Todavia, um histórico de políticas públicas especialmente discriminatórias resultou na conformação de um estado desigual, com forte concentração econômica e social na Região Metropolitana de Salvador (41,9% do PIB e 26% da população segundo dados do IBGE 2018-2020, respectivamente) e em alguns espaços 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).

Em 2018, no *ranking* da participação no Produto Interno Bruto - PIB nacional a Bahia se manteve na 7ª posição, com 4,9% do total, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Entretanto, naquele mesmo ano, no *ranking* da receita tributária *per capita* dos Estados, figurava na 18ª posição, conforme dados da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia - SEI. Esses números demonstram o quanto mais desenvolvido o Estado poderia ser se a produtividade da nossa força de trabalho fosse espacialmente mais homogênea (ou menos heterogênea).

A distribuição da arrecadação do principal imposto estadual demonstra o quanto a geração de riqueza na economia baiana está concentrada. O Território Metropolitano de Salvador é responsável por 72,74% da arrecadação do ICMS¹ do Estado, enquanto outros, com grandes potencialidades, participam de forma pouco significativa. São exemplos em 2020: 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, perfazendo 0,38% e o Velho Chico, onde o Rio São Francisco percorre longitudinalmente seus quase mil quilômetros de extensão territorial, contribuindo com 0,19%.

Essa concentração revela, para a maior parte da população uma situação persistente de desigualdade - a convivência com um baixo padrão de vida e, para o Estado, a ocorrência de insuficiência de recursos para satisfazer as necessidades dessa 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.

¹ Sigla que identifica o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação, tributo estadual.

Tabela 1 - Renda Domiciliar Per Capita e Área de Alguns Estados Brasileiros, 2021

ESTADOS	RENDIA PER CAPITA (R\$ 1)	ÁREA (KM²)
Bahia	965	564.760,427
Amapá	897	142.470,762
Rio de Janeiro	1.723	43.750,426K
Sergipe	1.028	21.938.,184
Distrito Federal	2.475	5.760,784

Fonte: IBGE. Elaboração: Seplan/DPT

Para alcançar o propósito da desconcentração da riqueza e renda no estado, a adoção dos Territórios de Identidade como unidades de planejamento e a instituição de uma Política Estadual de Desenvolvimento Territorial foi uma importante escolha histórica e estratégica. 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 – MDA² 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 território rurais e o fortalecimento e dinamização de sua economia*”.

Nesse contexto, foram identificados pelo Ministério na Bahia, a princípio, cinco territórios rurais para participar do Programa: Sisal, Chapada Diamantina, Litoral Sul, Velho Chico e Irecê. Posteriormente, outros nove territórios foram incorporados ao Pronat: 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 MDA municiou suporte institucional aos territórios, ofertando assistência técnica ao processo de articulação e organização dos seus respectivos colegiados (compostos por representações sociais), para elaboração de Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável – PTDRS e para investimentos nas cadeias produtivas e infraestrutura rural.

Na 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 rurais e aos seus critérios de elegibilidade para o Pronat. 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

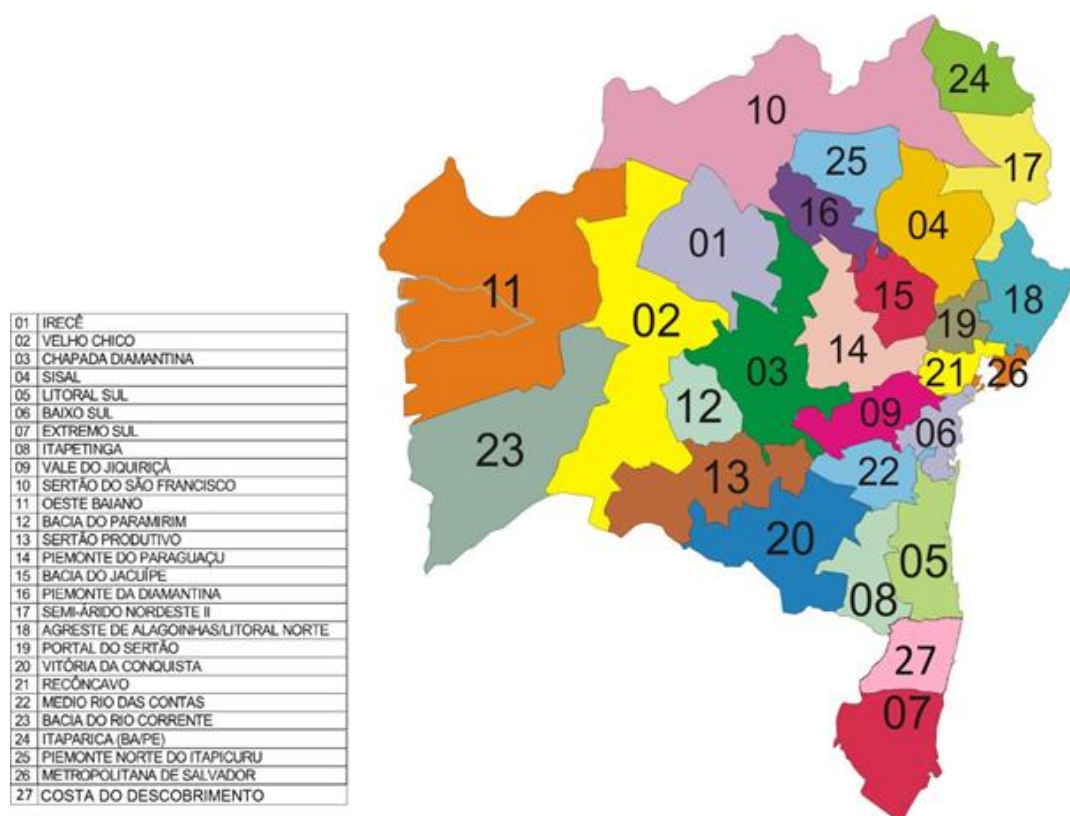
² Órgão do Governo Federal criado no ano 2000 e extinto em 2016.

torno da proposta do MDA e construir uma nova formatação territorial, a partir da identificação dos espaços já constituídos.

Entre 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 25 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/MDA, a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura – FAO³ e a Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira – Ceplac. Nessa ocasião 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 pioneira na criação dessa rede estadual.

Mapa 1 – Territórios de Identidade da Bahia



Em 2007, o Governo da Bahia reconheceu a legitimidade da divisão territorial que foi conformada e a adotou como unidade espacial de planejamento. Para tanto, foi necessário ampliar a representação da sociedade e o escopo das políticas trabalhadas nos espaços colegiados existentes 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 **Territórios de Identidade**.

Para o PPA 2012-2015, um 27º território foi definido: Costa do Descobrimento, originário da divisão

³ Em inglês: Food and Agriculture Organization of the United Nations.

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.

3. TERRITÓRIO DE IDENTIDADE: CONCEITO

A adesão original da Bahia a uma territorialização rural foi facilitada pelo conceito difundido pelo MDA e adotado ao longo das oficinas do Programa Pronat, no qual não se fazia distinção do mundo rural e urbano. Muito pelo contrário, buscava-se garantir a coesão social em sua multidimensionalidade. Como pode ser visto no conceito 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 simbólicas, 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, que 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 OS SEUS INSTRUMENTOS

A adoção dos Territórios de Identidade foi um grande avanço para o planejamento governamental 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 do Governo planejar **PARA** a sociedade, passa a fazê-lo **COM** a sociedade. E para tanto, precisa considerar a organização espacial que a população se sente pertencer e que, 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, buscando uma maior aderência às distintas necessidades territoriais e ampliando, assim, a **efetividade** das suas ações e 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, o Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial - Cedeter e os Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Sustentável – Codeter.

Associados a essas instâncias colegiadas, outros instrumentos são definidos como meios de suporte institucional da Política de Desenvolvimento Territorial, destacando-se a Escuta Social, os Planos e os Diálogos Territoriais, descritos a seguir.

4.1. CONSELHO 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 13.2014/2014.

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 dos Ministérios (então existentes) de Desenvolvimento Agrário - MDA e de Integração Nacional - MI⁴.

São Secretarias de Estado que integram o Cedeter: do Planejamento – Seplan, cujo secretário exerce a presidência; de Desenvolvimento Rural - SDR, cujo secretário exerce a Vice- Presidência; do Desenvolvimento Urbano – Sedur; de Relações Institucionais – Serin; da Saúde – Sesab; da Educação – SEC; da Cultura – Secult; da Agricultura, Pecuária, Pesca e Aquicultura – Seagri; da Segurança Pública – SSP; do Meio Ambiente – Sema e de Infraestrutura Hídrica e Saneamento – Sihs.

Na composição do Conselho Estadual também foi definido um Comitê de Acompanhamento do Plano Plurianual – Cappa, com a finalidade de acompanhar a execução do PPA, da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e da Lei Orçamentária Anual - LOA, formado por Conselheiros representantes da sociedade civil.

O Cedeter já discutiu e encaminhou questões importantes para a Política Territorial, com destaque para: 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; o processo de mobilização e pactuação dos Planos Plurianuais; a apreciação das propostas para o Projeto Lei da Política de Desenvolvimento Territorial do Estado da Bahia e para o Zoneamento Ecológico-Econômico – ZEE.

Este é um modelo pioneiro no país, sendo a Bahia o primeiro estado a institucionalizar esse tipo de

⁴ Órgão do Governo Federal criado em 1999 e extinto em 2019.

espaço de gestão participativa. A iniciativa estabelece novas bases para o planejamento e execução de políticas públicas que fortalecem a inclusão e a participação social.

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, seus programas e projetos.

Cada Território possui um colegiado, composto por representantes de organizações da sociedade que devem expressar a diversidade social e de instituições públicas municipais, estadual e federal. Têm composição paritária com, pelo menos, 50% da sociedade civil e, no máximo, 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 sua concepção 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 elaboração de Planos Territoriais de Desenvolvimento Sustentável – PTDS, suas revisões e as atividades de gestão e planejamento territorial de um modo geral.

Em 2012, as atividades do articulador territorial, antes contratado por uma organização conveniente, passaram a ser exercidas pelos Agentes de Desenvolvimento Territoriais – ADT, 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. A ESCUTA SOCIAL E OS PLANOS PLURIANUAIS

A Escuta Social é um processo de consulta à sociedade realizada pelo Poder Executivo, diretamente ou através de órgãos colegiados, visando qualificar a gestão pública através da participação social.

O primeiro Plano Plurianual com participação social direta, conhecido como PPA Participativo – PPA-P ocorreu em 2007, fruto de uma iniciativa, até então inédita, que teve o objetivo de proporcionar maior diálogo entre Estado e sociedade para o planejamento de políticas públicas, imprimindo 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 Territoriais⁵ 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 destacam-se:

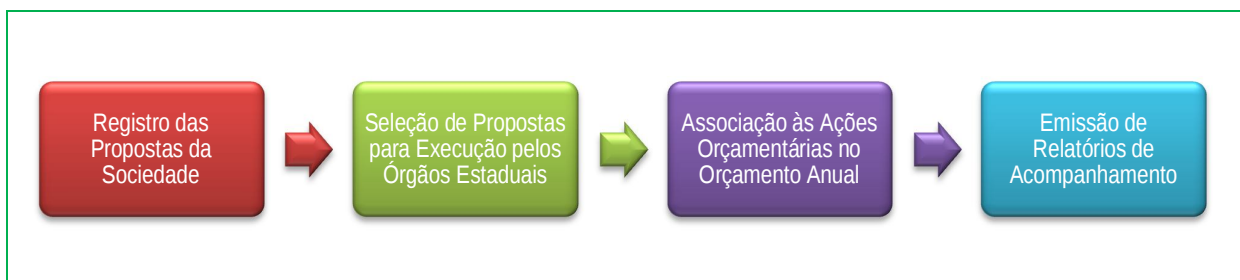
- a) alinhamento programático do Plano Plurianual com o planejamento estratégico de longo prazo (denominado Bahia 2023), englobando o período equivalente a três PPAs;

⁵ As Conferências Territoriais compunham as prévias das Conferências Estaduais, como espaços de participação de políticas setoriais.

- 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 Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional - CAR, as Diretorias Regionais de Saúde - Dires, as Diretorias Regionais de Educação - Direc e a Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola S.A. - EBDA⁶, 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 concepção. A implementação do GTT facilitou muito discussões nas plenárias e a qualificação das propostas;
- d) disponibilização de seleção de propostas a partir da Internet, através do sistema PPAnet;
- e) avanço na sua Escuta Social, com melhor qualificação das proposições decorrentes de discussões anteriores em todos os municípios com o apoio do GTT e da existência, em muitos territórios, de Planos Territoriais de Desenvolvimento Sustentável – PTDS.

Merece relêvo no período o desenvolvimento do Sistema do PPA – PPAnet (disponibilizado no sítio da internet www.ppaparticipativo.com.br), que facilitou o registro das proposições realizadas nas plenárias do PPA-P, bem como a seleção, pelos órgãos estaduais, das propostas acatadas para a execução e a associação às ações orçamentárias nos Orçamentos anuais. O PPAnet permitiu um melhor acompanhamento, tanto do poder público como da sociedade, da execução das propostas advindas da escuta social. Em 2013, foi iniciada a implantação do Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças – Fiplan, que incorporou funções do PPAnet.

Figura 1 – Fluxo da Escuta Social para o PPA 2012-2015



Elaboração: Seplan/DPT

A cada PPA há o aprimoramento do seu processo de escuta social.

No PPA 2020-2023, a escuta Social foi formalmente incorporada como etapa do planejamento plurianual, dedicada à promoção da participação social na elaboração do Plano, a fim de se obter da sociedade propostas que são encaminhadas para a análise e consideração na formulação das Metas e Iniciativas⁷.

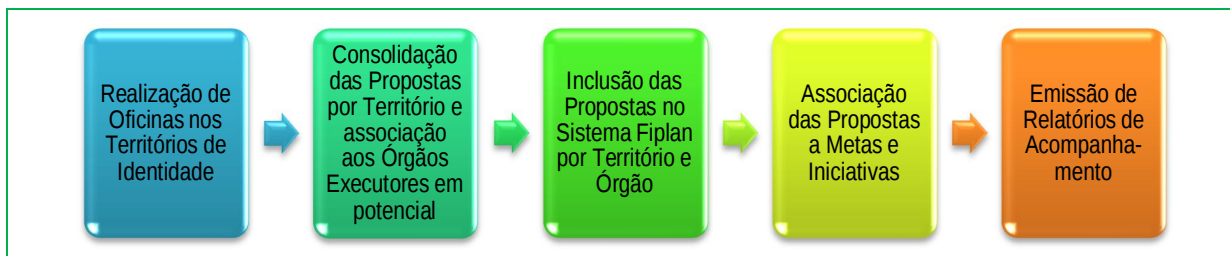
Tendo em vista que as unidades geográficas de planejamento são os 27 Territórios de Identidade da Bahia, a obtenção das Propostas da Escuta Social se dá mediante reuniões ampliadas dos Colegiados Territoriais, em formato de oficinas, para a qual se reúnem as representações dos segmentos institucionais, produtivos, sociais e econômicos, públicos e privados, em cada Território de Identidade.

⁶ Empresa estadual extinta em 2014.

⁷ Metas e Iniciativas compõem o Plano Plurianual. A Meta expressa a medida do alcance do objetivo a atingir, devendo ser territorializada e, quando pertinente, associada à proposta da Escuta Social. A Iniciativa expressa as Ações de Governo.

Concluídas as oficinas, é organizada uma planilha com a consolidação de todas as Propostas priorizadas e, para cada uma delas, é atribuída uma ou mais Secretarias de Estado com potencial para o seu atendimento, considerando o alinhamento da matéria abordada às respectivas finalidades institucionais. Posteriormente, a planilha é encaminhada para o conhecimento e análise de todos os Órgãos do Poder Executivo e também para a inclusão das Propostas priorizadas, por Território e Órgão, no banco de dados do Sistema Fiplan.

Figura 2 – Fluxo da Escuta Social para o PPA 2020-2023



Elaboração: Seplan/DPT

Além de promover a elaboração de um plano quadrienal mais sintonizado com as demandas da sociedade, o Governo mantém o fluxo de informações sobre o tratamento e a execução das proposições através representantes da sociedade eleitos nas plenárias territoriais do PPA para o Conselho de Acompanhamento do Plano Plurianual – Cappa, função é acompanhar a execução do Plano e mediar o diálogo entre a sociedade e o Estado.

4.4. DIÁLOGOS TERRITORIAIS

Os primeiros Diálogos Territoriais ocorreram entre os meses de abril e junho de 2010 e foram promovidos pelo Cappa 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 Cappa 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. Por outro, 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 objetivos foram semelhantes ao primeiro: o governo prestar contas das suas ações e submetê-las para a avaliação popular. Uma diferença é que o evento não mais foi promovido pelo Cappa 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 e para o Território – sem exigência de aprovação além dos Colegiados Territoriais, qualificando significativamente as suas demandas e proposições para os órgãos públicos nas diversas esferas, com destaque para sua utilização na elaboração do PPA estadual, como subsídio no processo da Escuta Social.

5. A POLÍTICA TERRITORIAL E OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS

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 Federal nº 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.

5.1. A FORMAÇÃO DE CONSÓRCIOS NA BAHIA

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 nem sempre 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 Secretaria de Desenvolvimento Urbano - 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 daquela Secretaria, 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 pudessem atuar em áreas diversas e amparadas no marco regulatório. 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 disponibilizada pela Procuradoria Geral do Estado – PGE, elaborou os instrumentos necessários à constituição e implantação dessas entidades, em perfeita consonância com os ditames legais, 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 Jequiriçá, Recôncavo, Sertão Baiano (Itaparica e Semiárido NE II), Piemonte Norte do Itapicuru, Piemonte da Diamantina, entre outros. A Bahia possui 28 consórcios públicos em funcionamento (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.

Importante mencionar, também, o apoio da Seplan na constituição dos Consórcios de Saúde, compondo a Comissão de Implantação dos Consórcios e apoiando tecnicamente a constituição destes.

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 com o Estado para implementação de ações consorciadas, como: 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.

5.3. ATUAÇÃO DOS CONSÓRCIOS

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

- a) **Estruturação do Consórcio:** Convênio com a Secretaria do Planejamento- Seplan, assegurando a estrutura mínima de funcionamento dos Consórcios.
- b) **Infraestrutura Hídrica:** Construção de Cisternas, através de convênio como Ministério do Desenvolvimento Social – MDS – Ministério da Cidadania atualmente.
- c) **Infraestrutura:** Recuperação e manutenção de rodovias estaduais, por meio de contrato com a Secretaria de Infraestrutura – Seinfra; aquisição de Patrilha Mecanizada, através da Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional – CAR.

- d) Meio Ambiente: Implantação do Programa Gestão Ambiental Compartilhada e implantação do Cadastro de Imóveis Rurais (Cefir), através de Convênio com a Secretaria do Meio Ambiente – Sema.
- e) 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 o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia da Bahia – Crea e a Fundação Nacional da Saúde - Funasa; construção de Aterro Sanitário, através de convênio com a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba - Codevasf.
- f) Regularização Fundiária: cadastramento das famílias beneficiárias, medição de imóveis, laudo de vistoria, por meio de convênio com a Coordenação de Desenvolvimento Agrário – CDA da Secretaria de Desenvolvimento Rural - SDR.

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

Tabela 2 - Recursos Federais para Consórcios Públicos 2013-2015

ESTADO	VALOR DE REPASSE (R\$ 1,00)			
	2013	2014	2015	TOTAL
BA	115.975.448,31	88.737.229,73	1.489.740,03	206.202.418,07
MG	42.875.523,35	698.547,00	321.814,36	43.895.884,71
PR	14.425.533,70	5.630.485,73	7.828.190,08	27.884.209,51
RS	4.967.922,52	1.613.628,72	10.747.060,84	17.328.612,08
SC	4.518.926,60	2.967.149,00	4.069.886,43	11.555.962,03
PE	5.773.946,75	5.339.078,04	-	11.113.024,79
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
MS	650.697,32	1.519.122,26	494.460,00	2.664.279,58
RN	-	-	396.000,00	396.000,00
PB	-	-	350.000,00	350.000,00
TOTAL	192.605.347,34	111.183.281,48	26.547.151,74	330.335.780,56

Elaboração: 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 27 Consórcios. A Fecbahia, com o apoio da Seplan, realiza, entre outras ações, seminários para discutir temáticas relativas aos consórcios públicos, contando com a participação de estudiosos da matéria.

Com o apoio que vem sendo prestado pelo Governo do Estado, a Bahia é referência nacional em

política de consorciamento, recebendo delegações de outros estados que buscam conhecer as estratégias implementadas para o sucesso desse importante instrumento, que a cada dia se consolida como fundamental para a implementação de políticas públicas mais eficientes, em benefício da população baiana.

6. A ESTRATÉGIA 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 Agenda Territorial da Bahia - AG-TER tem como finalidade proporcionar oportunidades de desenvolvimento dos Territórios de Identidade do Estado da Bahia. Produto de discussões internas para aprimorar a Política de Desenvolvimento Territorial, sua formulação envolveu outras Secretarias, parceiros e o Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial – Cedeter.

A AG-TER é, fundamentalmente, uma iniciativa para integração de esforços por meio de uma ampla mobilização e articulação do Governo do Estado, com o setor produtivo, entidades financeiras, instituições de ensino superior, consórcios públicos intermunicipais, órgãos federais, estaduais e municipais, dentre outros. O foco é 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.

Foram consideradas como linhas de ação até 2018: 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.

Este é um documento técnico de responsabilidade da Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia – Seplan através da Diretoria de Planejamento Territorial - DPT, concebido para registro e divulgação da memória institucional.

Poderá ser livremente utilizado como fonte de consulta para outros fins e seu conteúdo ser reproduzido com citação da fonte.