

Revista Brasileira de Ciências Sociais Aplicadas

ISSN 3085-8151

vol. 2, n. 1, 2026

... ARTIGO 15

Data de Aceite: 28/01/2026

ASCENSÃO PETISTA AO GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA - VINHO NOVO, ODRES VELHOS

Vanessa Da Silva Vieira



Todo o conteúdo desta revista está licenciado sob a Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC BY 4.0).

Resumo: A análise apresentada deriva da tese de doutoramento. Foca-se no primeiro mandato do PT (Partido dos Trabalhadores) no governo do estado da Bahia, entre 2007 e 2010, fruto da eleição de Jaques Wagner (PT), em outubro de 2006. O recorte temporal marca a interrupção na sequência político-partidária do PFL (Partido da Frente Liberal), atual União Brasil, de 16 anos consecutivos, no governo baiano. Mediante esse marco, queremos evidenciar os limites da promessa de reconfigurações institucionais – ancorada no modelo de gestão; e permanências estruturais – ancorada no modelo de desenvolvimento. Ambas observáveis nos documentos oficiais do governo Jaques Wagner. Quais elementos demarcaram a combinação das continuidades estruturais e as reconfigurações institucionais na primeira experiência do PT na Bahia? Como espelhamento do objetivo, esta é a questão central que conduz o percurso analítico e ancora o diálogo com a geografia política. Um conjunto de documentos oficiais – discurso de posse, plano plurianual, plano estratégico, leis e decretos – se tornaram centrais e foram usados para a compreensão dos atos normativos que fundamentaram a primeira gestão do Partido dos Trabalhadores no governo do estado da Bahia.

Palavras-chaves: geografia política, Bahia, Partido dos Trabalhadores, permanências estruturais, rearranjos institucionais.

Considerações iniciais

A análise apresentada deriva de uma tese de doutoramento. A releitura da tese permite afirmar, por exemplo, que o primeiro mandato do PT (Partido dos Trabalhadores) no governo do estado da Bahia,

entre 2007 e 2010, fruto da eleição de Jaques Wagner (PT), em outubro de 2006 é simbolicamente representativo. Não marcou, tão somente, a interrupção da sequência político-partidária do PFL (Partido da Frente Liberal), atual União Brasil, que havia governado a Bahia por 16 anos consecutivos, mas inaugurou uma hegemonia político-partidária, com importantes alianças à partidos conservadores, demarcando uma nova geografia eleitoral na Bahia. Em 2022, o atual Governador Jerônimo Rodrigues, venceu o quinto pleito consecutivo, pelo PT. Em 2026, já se anuncia a recandidatura, e arranjos políticos são ensaiados (Moreira, 2025). Se as projeções dos institutos de pesquisas, estiverem erradas, a Bahia alcançará 24 anos sob a mesma liderança político-partidária (Alencar, 2025). O contexto fomenta pensar, academicamente, novas territorialidades imbricadas no comportamento político como fenômeno espacial.

A vitória do governador Jaques Wagner (PT) ocorreu sobre o candidato à reeleição Paulo Souto, no 1º turno, quando Jaques Wagner obteve 3.242.336 votos, 52,89% dos votos válidos (Tribunal Regional Eleitoral, 2006). Esse fato foi recebido com surpresa, visto que o Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatísticas (IBOPE), órgão de pesquisa, apontava a vitória, no 1º turno, do então candidato derrotado. Para fins comparativos, na eleição anterior, em 2002, ambos candidatos haviam concorrido. Naquela ocasião o candidato Paulo Souto obteve melhor resultado, com 2.871.025 milhões de votos, aproximadamente 53%; Jaques Wagner ficou em segundo lugar, com 38% do eleitorado, isto é, 2.057.022 votos. (Tribunal Regional Eleitoral, 2002). Essa comparação é relevante. Primeiro porque, em que pese a expressiva diferença percentual entre os candidatos,

se considerarmos os valores absolutos o desempenho eleitoral do candidato do PT já se mostrava significativo, sugerindo, em certa medida, um novo base eleitoral em processo de consolidação, o que se traduziu na reconfiguração firmada no pleito de 2006. Segundo porque, a vitória marcou uma nova geografia do voto para o governo do estado da Bahia, via novos arranjos nas bases de apoio partidário, consolidados ao longo de décadas. Portanto, com base em Castro (2005), o resultado das eleições expressa relações espaciais mais amplas, e o comportamento político no território.

Dantas Neto (2009, p. 2-3), explica que a referida vitória ocorreu por três fatores principais: 1) o desgaste acumulado de um grupo que permaneceu no poder por 16 anos, utilizando práticas clientelistas para controlar as prefeituras e limitar a competição política. 2) o apoio direto do então presidente Lula, com ampla aprovação nacional, em contraste com o enfraquecimento do, então, PFL no governo federal; 3) a formação de uma ampla aliança política entre o PT e grande parte da oposição baiana, incluindo o PMDB, com forte presença no interior do estado. Sobre essa última condição, Cruz (2021), também, alertou que a eleição do PT na Bahia teve o custo político de uma associação com a velha oligarquia.

Não obstante a relevância dos fatores políticos apontados por Dantas Neto (2009), é imprescindível considerar o fator espacial. Do ponto de vista da geografia, alianças políticas estão ancoradas em bases territoriais, e refletem disputas por controle e influência sobre territórios específicos (Castro, 2005). São, portanto, fenômenos especializados. Dantas Neto (2009) denomina de “acesso a novas áreas” deve ser interpretado, como a construção de novas ter-

ritorialidades do poder. Ou seja, a expansão da influência política petista – via fatores de coalização e apoio do poder executivo nacional – implicou numa maior permeabilidade espacial em redutos historicamente dominados por outras forças hegemônicas, especialmente no interior baiano, onde a presença do carlismo era mais consolidada. A dimensão territorial da conquista foi permitida, devido, também, à permeabilidade territorial do PT na Bahia, configurada via estreita relação com o então presidente Lula.

No pleito, desempenho eleitoral de Jaques Wagner foi mais expressivo nos municípios da Região Metropolitana de Salvador e nas cidades do interior com mais de 100 mil habitantes — com exceção de Vitória da Conquista e Itabuna. Em Vitória da Conquista, Wagner obteve 58.498 votos, o que correspondeu a 46,89% dos válidos, enquanto em Itabuna, alcançou 46.747 votos, ou 47,38%. Paulo Souto obteve expressiva votação em municípios com menos de 20 mil habitantes. Isso pode ser explicado pois nesses redutos a dependência de repasses federativos é maior, a pobreza é mais acentuada, e as práticas clientelistas encontram terreno fértil. A distribuição espacial dos votos reflete a capilaridade das alianças políticas, mas também a ressonância da capacidade de uma territorialidade discursiva nas áreas urbanas mais populosas. Com base em Castro (2005), os dados reforçam a necessidade de analisar as alianças partidárias como um arranjo territorial de poder, em articulação com a geografia eleitoral, e as estruturas socioeconômicas que modelam o comportamento político no território. Apresenta-se a espacialização do resultado da eleição na Figura 01.

Segundo Dantas Neto (2009), a população baiana optou por uma renovação política substantiva, rejeitando a narrativa de “renovação por dentro” (palavras do autor citado) do PFL, representada por Paulo Souto. Tal narrativa consistia em dissociar-se da imagem de Antônio Carlos Magalhães, sem romper com a lógica carlista de governar. Como destaca Dantas Neto (2006), o carlismo configura-se como uma instituição política enraizada na Bahia, vinculada ao projeto de modernização conservadora. As características principais estão apresentadas no Quadro 01.

Na Bahia, “o carlismo combina adesão ao modelo econômico dominante com uma política verticalizada, centrada na elite dirigente e na democracia apenas eleitoral, que exclui ou controla a participação da sociedade civil” (Dantas Neto, 2009, p. 4). Essa racionalidade política antecede a atuação de Antônio Carlos Magalhães e permaneceu após seu declínio político (Dantas Neto, 2006, 2009). Tais particularidades são relevantes para entender a insistente narrativa de afastamento de tal racionalidade. Assim, o discurso de posse inscreveu novos referenciais para o modelo de gestão – eixo das reconfigurações institucionais –, e o modelo de desenvolvimento – eixo das continuidades estruturais –, com a intenção de distanciamento tanto da base histórica do carlismo quanto das tentativas de “renovação por dentro”, associadas ao governo Paulo Souto. Contudo, esse distanciamento mostrou-se parcial, ao longo do mandato. As alianças políticas evidenciam dimensão espacial, e preveem o alcance às regiões e bases municipais antes inacessíveis eleitoralmente. É uma barganha espacial e impacta na condução das políticas territoriais.

Percurso da análise

Quais elementos demarcaram a combinação das continuidades estruturais e as reconfigurações institucionais incompletas na primeira experiência do PT na Bahia? Esta é a questão central que conduz o percurso analítico e ancora o diálogo com a geografia política entendida aqui como um campo analítico fecundo para examinar as relações entre o Estado, suas instâncias representativas e o exercício da territorialidade. Antecipa-se alguns achados centrais, não estanques, mas orientadores para novos estudos. Por um lado, as continuidades se expressam mediante a reprodução e ampliação de programas voltados à atração de investimentos, via incentivos fiscais, tal como o Programa Acelera Bahia. Trata-se de uma estratégia de desenvolvimento observada em outros ciclos políticos, e demonstra a permanência estruturante nos arranjos políticos e econômicos que marcam a relação do governo, com o capital privado e território. De outro, as reconfigurações institucionais ocorridas face à implantação de mecanismos de participação social, foi uma estratégia territorial, orientada à aproximação com as bases populares nos processos decisórios. Tais mecanismos são, aqui, entendidos como tentativas limitadas na construção de uma política de feição mais horizontal, que não romperam com a lógica econômica dominante, mas conviveu com uma estratégia de governo mais ampla.

Do ponto de vista geográfico, tais mecanismos se materializaram como ações políticas ancoradas no território, revelando mediações e rearranjos no uso político do espaço baiano. E fomentaram o debate acadêmico sobre as limitações desses rearranjos institucionais e nuances da territorialidade do poder na escala federativa subnacional.

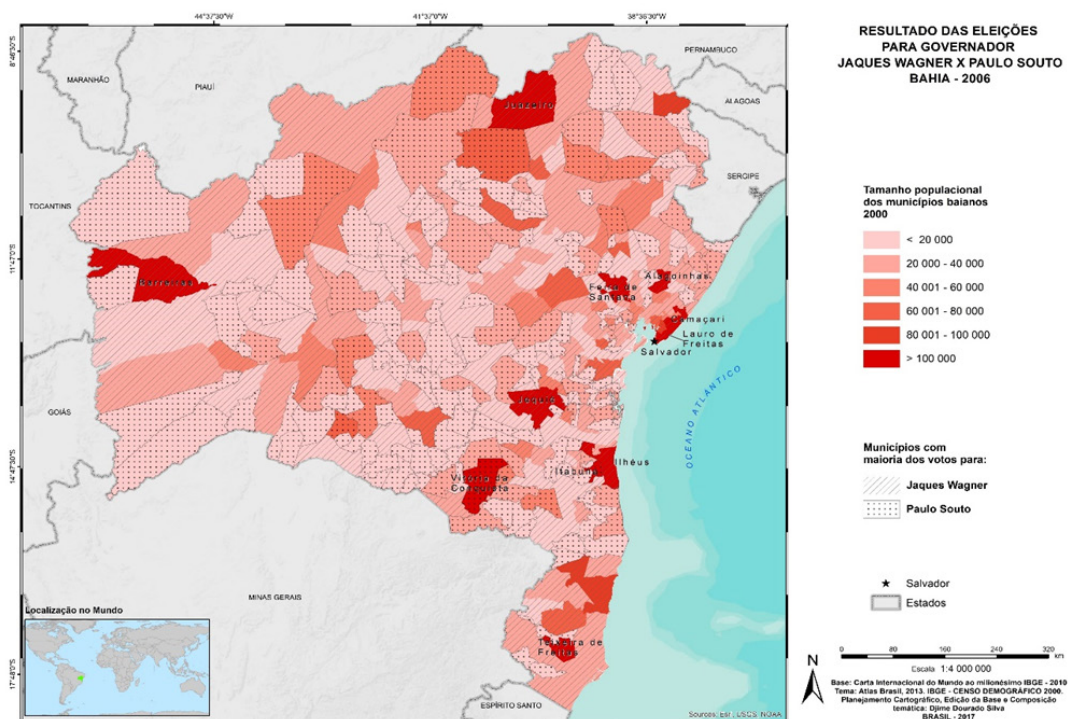


Figura 1. Mapa da espacialização do resultado das eleições para governador na Bahia - 2006

Comando político vertical sobre bancadas e bases municipais;

Busca de legitimação aclamativa e neutralização, via coação ou cooptação assimilativa de atores sociais e políticos de oposição, via manipulação despótica de instâncias de participação da cidadania;

Uso político da religiosidade popular;

Aversão pragmática ao pluralismo político e ao conflito social;

Discurso modernizante politicamente conservador;

Valorização de um perfil tecnocrático de gestão;

Protagonismo da elite dirigente;

Criação de bases regionais para uma sociedade de mercado;

Alinhamento a atores políticos relevantes e interesses econômicos dominantes, no plano nacional.

Quadro 01. Característica da política carlista

Fonte: Dantas Neto (2006, p. 22) Elaboração: a autora

De modo estrito, busca-se apreender os arranjos institucionais, incorporados no modelo de gestão e as permanências estruturais, incorporadas no modelo de desenvolvimento previstos no discurso de posse e documentos oficiais do governo Jaques Wagner. Considera-se que o discurso de posse não possui apenas representação simbólica, mas pode assumir caráter performativo quando associados à planos governamentais, leis e decretos. Do mesmo modo, atos normativos podem ser performados quando alcançam garantias governamentais concretas via orçamento. Assim, discurso e atos normativos (programas, leis, decretos, resoluções), são instrumentos que revelam a leitura espacial do governo e repercutem efeitos geográficos. Nesse artigo, não foram analisadas a repercussão espacial concreta do discurso e atos normativos, mas ensaia-se um panorama sobre a concepção geográfica oficial de gestão e de desenvolvimento.

Defende-se a ideia de que as estratégias discursivas, institucionais, eleitorais, de gestão e desenvolvimento são forma de expressar a territorialidade, na forma clássica atribuída por Sack (1988). Tais estratégias, tem o objetivo de influenciar, controlar, instituir, delimitar classificar, normatizar espaço que passarão a ser territórios. Assume-se, desta forma, que ação política corrobora para a compreensão das múltiplas territorialidades produzidas pelos discursos normativos, desde às alianças políticas-partidárias até narrativas de desenvolvimento e gestão.

Por conta de tais premissas, foi delimitado suporte documental para identificar as narrativas de desenvolvimento e gestão, definição de prioridades dentro de uma totalidade espacial governável, e autoridade na condução das políticas territoriais. Recorreu-se, para tanto, ao discurso de posse de

Jaques Wagner, não apenas como um rito inaugural da gestão ou ato procedimental, mas como instrumento que anuncia expectativas institucionais e prioridades espaciais. O plano plurianual, plano estratégico, leis e decretos refletem prioridades espaciais, ou seja, capacidade normativa para territorializar o discurso. Para ampliar a discussão, realizou-se comparação pontual entre o PPA 2004–2007 e o PPA 2008–2011, e foram acessados materiais jornalísticos como forma de observar o que circulou sobre o discurso oficial, naquilo que expressa as continuidades estruturais. Assim, considera-se que esse conjunto de documentos oficiais são centrais e legítimos na compreensão da concepção espacial na primeira gestão do Partido dos Trabalhadores no governo do estado da Bahia.

Discurso de posse de Jaques Wagner – ideias centrais

O governador Jaques Wagner em seu discurso de posse, destacou duas temáticas centrais: a mudança na forma de governar e o alinhamento com o presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Ambas refletiam demandas populares e estavam explicitamente presentes em sua fala, como indicam os trechos a seguir.

[...] A Bahia não escolheu apenas um governador, escolheu um novo caminho, uma nova possibilidade, uma nova alternativa. Quem venceu as eleições foi um novo projeto, que já conta com a aprovação de ampla maioria dos baianos, especialmente aqueles que elegeram e reafirmaram o modo de governar do pre-

sidente Luís Inácio Lula da Silva. (Wagner, 2007, p.5).

O tema “novo” ou e/ou “mudança”, em relação à ordem política vigente, deu-se face a três abordagens: a igualdade, a transparência e a participação.

Quanto à igualdade, Jaques Wagner destacou que

[...] O principal objetivo do meu governo, portanto, é promover a igualdade de oportunidade para todos [...] promover igualdade começa na educação, garantindo escola pública de qualidade para os jovens [...] igualdade passa também por garantir saúde digna para as pessoas desde o nascimento [...] igualdade é ainda assegurar o desenvolvimento sustentável da economia do nosso estado, estimulando os pequenos e médios empreendimentos para com isso gerar emprego e renda [...] (Wagner, 2007, p. 4)

A abordagem sobre a igualdade esteve representada no slogan da campanha eleitoral - “um governo para todos nós” – e motivou questões importantes – proferidos pelo próprio governador – a saber:

[...] Por que a maior economia do Nordeste continua em 20º, lugar em desenvolvimento social? Por que um estado que é o sexto mais rico do país é também um dos que tem o povo mais pobre?

Por que um estado tão cheio de riquezas naturais e uma economia diversificada ainda tem o segundo maior número de analfabetos do país? Por que a riqueza da Bahia não é repartida com os baianos? Por que o crescimento do estado não se transforma em desenvolvimento para o conjunto do nosso povo? Isso vai mudar. E começa a mudar hoje. Uma coisa vocês podem ter certeza, nos próximos quatro anos, a Bahia vai ter um governador que vai trabalhar cada minuto para fazer o estado produzir e crescer. Mas vamos acrescentar ao crescimento uma missão que parece ter sido esquecida há muito tempo: promover a igualdade. A igualdade para todos [...]. (Wagner, 2007, p. 4).

Ao ler o discurso de Jaques Wagner, faço par com a mesma inquietação de Cruz (2021, p.9), “Por que não há novidade nos instrumentos discursivos que dão vozes aos dirigentes?”. A permanência da narrativa que atrela igualdade social aos fatores econômicos é latente, como registrou Vieira (2018),

A ‘inclusão social’ foi um tema constante nos planos governamentais, inclusive, como uma prioridade absoluta, mesmo nos governos assumidamente liberais e conservadores. [...] Dessa forma, embora as diferentes lideranças políticas, que assu-

mem o governo do estado da Bahia, insistam em tratar “o desenvolvimento econômico com inclusão” como a “nova” prioridade do governo, a verdade é que não há ineditismo e a retórica mostra-se prolixa e anacrônica. [...] os governos nunca omitiram em seus discursos a necessidade de inclusão social das “pessoas mais carentes” e dos “lugares mais pobres. (Vieira, 2018, p. 216)

As causas da pobreza na Bahia e das sérias limitações nas condições sociais, não se explicam, exclusivamente, pelo modelo político carlista, embora relevante influência. Concordando com Dantas Neto (2006, 2009), o carlismo transcende a figura de Antônio Carlos Magalhães. É parte de um jogo territorial mais amplo. Algumas explicações passam por: 1) um discurso que naturaliza desigualdades socioeconômicas como atributos do espaço, e não como resultados de processos históricos (Moraes, 2005; Castro, 1992; Albuquerque, 2009); (2) uma política econômica que não questiona modelos de desenvolvimento social e ambientalmente problemáticos (Lipietz, 1988; Porto-Gonçalves, 2012); e 3) a valorização da agroexportação, com destaque para soja, milho e algodão, como tentativa de inserção da Bahia no cenário econômico global. Assim, longe de confirmar as intenções do Plano Estratégico (BAHIA, 2008, p. 36), a exportação dessas commodities não representa uma “janela de oportunidade”, mas aprofunda a dependência estrutural e subordina o estado à lógica da produção primária. Essas concepções persistem na retórica do governo “pós-carlista”, como será discutido no item seguinte.

O tema da transparência foi apresentado como um dos fundamentos da democracia, e como princípio da gestão. Em seu discurso de posse Wagner afirmou que “a democracia só é verdadeira quando a transparência deixa de ser uma retórica e passa a ser uma política de Estado” (Wagner, 2007, p. 5). Embora o princípio da publicidade esteja consagrado na Constituição de 1988, sua efetivação depende da orientação política dos governos. Na Bahia, os avanços ocorreram de forma gradual. O Portal da Transparência, por exemplo, anunciado ainda no governo Wagner, só passou a divulgar dados efetivamente em 2014, segundo a Secretaria da Fazenda — último ano de sua gestão.

O tema da participação teve ampla centralidade, como pedagogia política, na narrativa governamental, tanto na proposta de reestruturação da gestão quanto como fundamento do desenvolvimento territorial. O governador defendia “restaurar uma relação plenamente republicana”, apostando na “força do diálogo” e no planejamento participativo (Wagner, 2007, p. 5). Cruz (2016) acrescenta o dispositivo “Participativo” na denominação do Plano Plurianual Participativo, o que resulta no apócrifo PPA- P, e descreve que este documento

Adotou uma metodologia que envolvia plenárias públicas de priorização em torno de eixos temáticos predefinidos e orientados pelo plano de governo eleito nas eleições do ano anterior. (Cruz, 2016, p. 102)

De fato, registrou-se um esforço para ampliar a participação, como evidenciado pela realização das quinze plenárias territoriais voltadas à escuta social. Nessas ocasiões,

a população pôde apresentar propostas para o plano plurianual. Contudo, entre a escuta e a incorporação efetiva, havia uma lacuna, decorrente da inexistência de garantias legais e institucionalizadas para tanto. (Pomponet, 2012; Fontes, 2014; Dias, 2016).

Ouso dizer, que essa foi a maior inovação da gestão inaugural do Partido do Trabalhadores para o governo do estado da Bahia. Inclusive, conforme Vieira (2018), na gestão subsequente de Jaques Wagner (2011 - 2014), foi criada a Lei nº 13.214/ 2014 - intitulada Lei da Política Territorial -, que tornou obrigatória a participação de segmentos populares na feitura e acompanhamento das políticas territoriais. Vieira ainda complementa que,

A política territorial, combinada ao modelo de gestão participativa, serviu de estratégia para ampliar a permeabilidade do governo do PT por todo território baiano e, conseqüentemente, interferiu na geografia eleitoral. (Vieira, 2018, p. 226)

Apesar do avanço institucional, autores como Pomponet (2016, p. 82) problematizam o uso político da pauta da participação. Segundo ele, o entusiasmo inicial serviu, em parte, para equilibrar forças políticas desfavoráveis ao novo governo. À medida que alianças se consolidaram, inclusive com setores carlistas, o ímpeto participativo arrefeceu. Isso suscita outra inquietação, a saber: a narrativa da participação visava fomentar uma estratégia de territorialidade democrática ou um dispositivo para garantir governabilidade do PT na Bahia?

Por fim, o alinhamento com o governo federal e o apoio do presidente Lula foram elementos recorrentes no discurso de Wagner. Estavam associados à legitimidade da vitória, à continuidade de programas sociais, ao reposicionamento da Bahia no cenário nacional e ao modelo de gestão participativa, conforme sintetizado no Quadro 02.

As declarações de Jaques Wagner revelavam mais do que um alinhamento institucional entre os governos estadual e federal — apontam para uma vinculação pessoal com o presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Como mostra o Quadro 03, essa relação se expressava no apoio ao modo de governar do presidente, na valorização da continuidade dos programas sociais e na experiência conjunta em espaços como o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (Wagner, 2007, p. 5). Ainda, sobre a fala do governador Jaques Wagner sobre a relação federativa abrimos, aqui, um parêntese para uma breve comparação com o antecessor, governador Paulo Souto. Enquanto a abordagem de Jaques Wagner sobre o “governante nordestino” com “pires na mão” é de objeção, Paulo Souto parabenizou o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva” pela “revitalização da SUDENE¹” devido à “capacidade financeira” de tal instituição para “diminuir as disparidades entre as regiões” (Souto, 2003, p. 4). Para além disso, Paulo Souto ainda reivindicava do governo federal “um plano de recursos hídricos para o Nordeste”, tendo em vista “o abastecimento de águas das populações da região”.

A responsabilização do governo federal quanto à “política de recursos hídricos e às necessidades socioeconômicas” (Souto, 2003, p. 4) não é trivial. Para compreendê-

1. Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE

Tema	Abordagem do governo Jaques Wagner no discurso de posse
Interpretação da vitória alcançada	Aqueles que o elegeram e reafirmaram o modo de governar do presidente Luíz Inácio Lula da Silva”, visto que “em apenas quatro anos o governo do presidente Lula deu exemplo de como se pode governar para os mais pobres” ¹ .
Continuidade dos programas	“Além de dar continuidade aos programas sociais iniciados pelo governo Lula, fazer mais, crias as portas de saída com trabalho e dignidade.”
Bahia no contexto nacional	“Não queremos mais essa imagem do governante nordestino em Brasília de pires na mão em troca de favores ou compensações fugazes” e o “governo do Presidente Lula vem dando passos largos para alterar essa visão preconceituosa.” “Vamos estabelecer uma nova relação federativa”.
Modelo de gestão participativa	“Uma experiência importante que tive na vida foi quando o presidente Lula me convocou para coordenar o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, criado por ele, reunindo representantes de todos os segmentos organizados da sociedade, para pensarmos juntos o futuro do país. Pretendo trazer esse modelo e essa prática para o nosso estado, como um instrumento de participação, integração e solidariedade.”

Quadro 02. Abordagem sobre o alinhamento político entre o governo do Estado da Bahia e o Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva

Fonte: Wagner (2007, p.5).

Elaboração: Vanessa da Silva Vieira

1. Trata-se de uma alusão ao Programa Bolsa Família, entendido enquanto política pública compensatória, com transferência de renda para os pobres, dentro do universo daqueles mais pobres.

-la, recorre-se à análise de Castro (1992, p. 187) sobre o “mito da necessidade”, presente no discurso da bancada nordestina sobre o desenvolvimento regional. Nesse contexto, a SUDENE configura-se como instituição “controlada” pela elite econômica e política regional, enquanto o chamamento à responsabilidade opera como advertência, uma vez que, independentemente do alinhamento político-partidário, persiste a obrigatoriedade federativa do governo central de “cuidar dessa população pobre” (Souto, 2003, p. 4), entendida também como reserva eleitoral.

Nota-se que nas duas formas de tratamento sobre a relação entre os entes federativos são evidenciadas a importância

do governo federal para que as políticas de desenvolvimento na Bahia sejam bem sucedidas. No caso do governo Jaques Wagner, a abordagem da relação federativa usa, exclusivamente, o elogio como recurso e, habitualmente, direcionado à pessoa do presidente. No caso do governo Paulo Souto, tal abordagem fez uso do elogio aos programas federais, todavia o recurso da cobrança e da censura fez-se presente.

Os temas presentes no discurso influenciaram a composição das estratégias de gestão e de desenvolvimento apresentadas nos dois instrumentos de planejamento usados como instrumentos de análise dessa pesquisa: a) o Plano Estratégico intitulado

“Resgatando o planejamento estratégico no Estado da Bahia: 2008-2028 – Um futuro para todos nós”, lançado em 2008 e b) Plano Plurianual 2008-2011. Esse último seguiu as orientações do primeiro.

O Plano Plurianual 2008-2011, oficialmente, tinha função definida, a saber:

[...] instrumento que nos permitirá materializar a visão de futuro e os grandes objetivos contidos na Estratégia de Desenvolvimento da Bahia e no seu modelo de gestão. Para isto é imprescindível a continuidade e o aperfeiçoamento dos mecanismos que proporcionam a mais ampla participação da população, através da indicação de prioridades e de participação no processo de implementação das ações. Esse compartilhamento, rico na oferta de proposições, permitirá a manutenção dos objetivos deste Governo. (Lei 10.705, 2007, p. 16)

Tais estratégias se constituíram, oficialmente, como pano de fundo para alcançar a Visão de Futuro, presente no PPA 2008-2011, a saber: “Estado cuja população desfrute de qualidade de vida, equilíbrio social e étnico, produtor de bens e serviços de alto valor agregado, articulado nacional e internacionalmente” (Bahia, 2008, p. 39). Cujas diretrizes de implantação dos princípios de gestão, estavam, conforme narrativa oficial, em um “novo modelo de desenvolvimento/governança solidária” (Bahia, 2008, p. 39). Considera-se que as estratégias são expressões das ideologias geográficas do governo. E as narrativas e estratégias postas indicaram

as ideologias presentes na concepção das políticas territoriais.

Estratégias narrativas, reconfigurações institucionais e o modelo de gestão

O olhar lançado sobre a narrativa governamental de Jaques Wagner acerca do modelo de gestão considerou a autodefinição do próprio governo sobre o que seria o “novo modelo de gestão”, a saber, “governança solidária”. A governança solidária foi definida, oficialmente, como:

[...] um conjunto de princípios norteadores que visam não só estruturar uma gestão orientada por objetivo estratégico – que possam ser medidos, avaliados e corrigidos de forma permanente e regular –, como também permitir a participação e o controle pela sociedade [...]. (Bahia, 2008, p. 62)

Isso significa que a governança solidária mesclou tecnologias tradicionais de gestão com novas tecnologias políticos-institucionais, no caso, a participação social. As diretrizes estratégicas de gestão foram reafirmadas no plano plurianual. Dessa forma, de acordo com o plano plurianual as Diretrizes Estratégicas de Gestão,

[...] traduzem as premissas de um Novo Modelo de Desenvolvimento, baseado na Governança Solidária, que

tem como elementos centrais os seguintes princípios: a Ética no tratamento das questões públicas; a Democracia permeando a relação entre governo e sociedade; a Transparência e o Controle Social das ações de governo, especialmente através dos conselhos de políticas públicas e dos fóruns territoriais; a Participação Cidadã na formulação e implementação das políticas públicas; o compromisso com a Efetividade e a Territorialização das ações e, por fim, a Transversalidade e a Descentralização[...].(Lei 10.705, 2008, p.52)

Os princípios elencados evidenciam as duas dimensões mais visíveis que orientaram as diretrizes estratégicas da governança solidária. Primeiro, a dimensão democrática incluiu os temas da transparência, controle social, descentralização, participação e a própria democracia. Segundo, a dimensão espacial, incluiu o tema da territorialização, o qual refere-se à espacialização das ações governamentais, usando como unidades de planejamento os Territórios de Identidade. Considerando tais dimensões delimitou-se as seguintes questões: 1ª) Qual ideia se faz presente quando o termo governança solidário predomina a condução do discurso? 2ª) Foram criados mecanismos institucionais capazes de conduzir a reverberação de um discurso em direção à prática? 3ª) Qual territorialidade é evidenciada ao delimitar a governança solidária como narrativa preponderante?

Quanto à primeira pergunta, a evidência e o amplo discurso da governança solidária pode ser compreendida na perspectiva da mudança política-ideológica. Assim, a primeira ideia pressuposta é que o uso do termo governança solidária cumpre a função de demarcar mudanças na forma de gestão implantada na Bahia por antecessores políticos. Embora o termo “solidária”, compusesse a “gestão solidária” do governo anterior, o termo “governança” foi inserido pois conota relações mais horizontais entre o governo e a sociedade civil e maior número de pessoas envolvidas nas ações governamentais. A intenção de relações mais horizontais entre governo e sociedade já havia sido expressa, desde o discurso de posse ao se definir como um “governo parceiro e amigo” e “acreditar na força do diálogo”, tal como já citado.

Quanto à segunda questão, a resposta é sim. Foram criados tais mecanismos. O Quadro 03 apresenta alguns mecanismos institucionais, tendo em vista a efetivação da estratégia.

Na prática, algumas análises específicas sobre a inserção da participação na elaboração do Plano Plurianual consideram algumas dificuldades relacionadas à operacionalização dos mecanismos institucionais. Nesse sentido, Pomponet (2012, p. 14), considerando os resultados da pesquisa participante realizado por ele, apontou quatro dificuldades: 1) “limitações na escuta social ocorridas nas plenárias”; 2) “dificuldades políticas e de infraestrutura para o funcionamento do Conselho de Acompanhamento do PPA (CAPP)”; em decorrência disso havia, 3) dificuldade no acompanhamento da execução do Plano Plurianual 2008-2011; 4) múltiplas regionalizações empregadas pelos órgãos estaduais. Para essa última cabe um destaque, pois embora o Programa Territó-

Mecanismos Institucionais	Caracterização
Conferências temáticas e Plenárias e Plenárias de escuta a população para a elaboração	Realizadas para obter propostas que deveriam ser inseridas no planejamento e orçamento governamental.
Plano Plurianual Participativo	Intitulado por contas das diversas plenárias realizadas no processo de elaboração do Plano Plurianual
Programa Territórios de Identidade	Criado para estabelecer estratégias de desenvolvimento Territorial sustentável que contemplem: I – integração e compatibilização de políticas públicas com base no planejamento territorial; II ampliação dos mecanismos de participação social na gestão das políticas públicas de interesse do desenvolvimento dos territórios; III – valorização das diversidades social, cultural, econômica e geográfica das populações. Decreto Estadual nº 12.354 de 25 de agosto de 2010.
Conselho de Acompanhamento do PPA (CAPP)	Criado para subsidiar e aconselhar o Governo do Estado da Bahia quanto à execução do PPA 2008-2011 e propor às instâncias governamentais competentes a adoção de medidas e ajustes necessários para a implementação do PPA. Decreto nº 10.571 de 14 de novembro de 2007
Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial (CEDETER)	Criado para subsidiar a elaboração de propostas de políticas públicas e estratégias integrantes do Programa Território de Identidade e normatizar os Colegiados Territoriais; Função coordenar, articular e propor ações que promovam o desenvolvimento territorial sustentável do Estado da Bahia, em diálogo permanente com instituições públicas, entidades da sociedade civil e Colegiados Territoriais. Resolução CEDETER nº 02 de 25 de fevereiro de 2011
Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Sustentável (CODETER)	Espaços de colaboração para o planejamento e a gestão de políticas públicas, articulador e fomentador de programas e projetos que visam à promoção do desenvolvimento sustentável, através de processos ascendentes de planejamento e controle social.

Quadro 03. Mecanismos institucionais para efetivação das estratégias de participação popular

Fonte: Lei 10.705 (2008)

Elaboração: Vanessa da Silva Vieira

rios de Identidade fosse, oficialmente, o programa para a ação governamental, não havia um alinhamento com as secretarias setoriais, as quais continuaram empregando os tradicionais recortes para as políticas de educação, saúde, segurança (Pomponet, 2012). Com base em Dias (2016), os desafios para a efetivação do processo participativo estavam relacionados à dificuldade em assegurar o monitoramento dos resultados das propostas apresentadas nas plenárias, bem como a necessidade de fornecer feedback adequado aos representantes. Porém, esse último autor frisa a importância de tal iniciativa no âmbito do planejamento baiano, como processo de aprendizado participativo.

O entendimento sobre a dimensão espacial da governança solidária passa pelo entendimento do Programa Territórios de Identidade. Tal programa inspirou-se na espacialização da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) e do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), do governo federal, intitulada Territórios Rurais. Assim, o governo Jaques Wagner, após alguns ajustes metodológicos e conceituais foram instituídos, oficialmente, 26 Territórios de Identidade como base espacial das ações governamentais, apresentados na Figura 2. Para além das justificativas oficiais, afirma-se que o Programa Territórios de Identidade se encaixa na ideologia da mudança e no alinhamento político com o Governo Federal.

A equipe de transição de governo – Paulo Souto/Jaques Wagner, identificou o Projeto Nossa Região, o qual “continha algum nível de aproximação com os Territórios de Identidade” (Dias, 2016). Entretanto, após reuniões com os técnicos e a coordenação estadual dos territórios, já atentos à abordagem territorial para “a definição para a melhor regionalização do esta-

do para o planejamento e execução da ação governamental”, o governo optou pelo termo Territórios de Identidade.² Um dos motivos elencados ressalta a maior presença do conteúdo social. Pelo contexto, há evidências de que a opção pelo termo Territórios de Identidade não foi uma mera escolha, mas demarcava simbolicamente a convergência com as políticas do Governo Federal e o distanciamento da política do governo anterior, endossando, do ponto de vista oficial, o discurso da “mudança”.

Destaca-se que o alinhamento com o governo federal foi reiterado no planejamento governamental. Do ponto de vista oficial, os Territórios de Identidade favoreceriam “uma melhor articulação entre as ações do Governo do Estado e as desenvolvidas pelo Governo Federal”. A justificativa utilizada foi “a utilização de conceitos e de bases territoriais de planejamento comuns” oportunizaria a integração das “programações dessas duas esferas de poder”, cuja “qualidade das ações propostas e sua efetividade” seriam resultados “óbvios”. Ressalta-se que embora a coordenação federativa não deva estar condicionada ao alinhamento político-partidário, deve ser um princípio de uma república federativa, que vise o desenvolvimento integral de todo território nacional. Porém, no caso da adoção dos Territórios de Identidade na Bahia, a convergência partidária foi um fator considerável visto que, embora a abordagem territorial estivesse presente desde 2002, no âmbito do governo federal, na Bahia, o alinhamento das propostas ocorreram a partir de 2007, com a convergência partidária entre governo estadual e governo federal. Salvo tais premissas, do ponto de geográfico, os Territórios de Identidades se constituíram, simbolicamente, enquanto tentativa de um novo enquadramento territorial. Ibid.

torial para direcionar as ações governamentais, recursos financeiros, e o alinhamento espacial com as bases populares.

A abordagem territorial trazida pelo modelo de gestão destacava, conforme PPA (2008 -2012), a “nova” política de desenvolvimento territorial planejada para o estado baiano com as seguintes características: a) visão mais horizontal do processo de gestão; pois permitia a dimensão espacial da participação da população em todos os Territórios de Identidade, diferentemente do Projeto Nossa Região, que definiu as áreas prioritárias; b) substituição de unidade de planejamentos baseado nos principais corredores de circulação do dinheiro, por unidades de planejamento baseados na identidade dos municípios; c) valorização dos espaços pobres, pequenos e rurais (. Tais características suscitaram reconfigurações espaciais, buscando alterar as relações nos espaços antes preteridos das prioridades governamentais. Por conta disso, defende-se que esse modelo de gestão, implica em novas territorialidades institucionais, pois modifica as relações da gestão pública para além do âmbito das regiões administrativas e unidades de planejamento do governo do estado. Tal modelo favorece a geração de novas territorialidades em todo espaço particular da gestão, na medida em que novos atores estão envolvidos na definição do uso dos recursos orçamentários.

Se comparando ao governo Paulo Souto, houve mudanças na abordagem sobre os temas que tangenciam o modelo de gestão. O tema da participação social foi um dos temas, materializado em práticas institucionais específicas, como fóruns, conselhos e recortes territoriais de gestão (Vieira, 2018; Vieira e González, 2018). O Quadro

04 apresenta, grosso modo, oito mudanças mais aparentes.

A formação dos colegiados e a ampliação da representatividade rural se consolidaram por meio de planos específicos voltados aos Territórios de Identidade. Até 2010, 14 desses territórios possuíam Planos Territoriais de Desenvolvimento Sustentável (PTDS), conforme indicado no Quadro 04. Segundo a Secretaria de Planejamento, os PTDS orientavam as estratégias e intervenções territoriais. Sua elaboração envolveu os CODETER, representantes da sociedade civil e do setor público. A estratégia de elaboração dos Planos Territoriais fortaleceu a presença do governo em toda Bahia, ao promover interlocução direta com a sociedade civil, o que contribuiu para o reequilíbrio de forças políticas - inclusive partidárias - em escala estadual.

A Figura 3 não representa tão somente os Territórios de Identidade com PTDS, mas permite uma visualização espacial da permeabilidade do governo, em toda Bahia, articulando-se aos sindicatos rurais (mas também a outras associações civis). Fato é que, de alguma forma, tais associações foram incorporadas na ação governamental e, assim, pode-se visualizar a geografia da proximidade entre governo e sociedade civil, no tocante à base popular. Considerando o atual quinto mandato petista na Bahia (governo Jerônimo Rodrigues, iniciado em 2023), pode-se supor que essa forma de articulação, ancorada no espaço, tenha favorecido - ou mesmo induzido, de modo explícito ou difuso - a continuidade governamental do partido, ao promover articulações participativas, com as bases populares. Na verdade, o governo do estado manifestava claro interesse no estreitamento do vínculo com a sociedade civil, via CODETER (DIAS, 2016).

Segundo Carvalho (2007), as bases eleitorais e as forças políticas que influenciaram a vitória do PT na Bahia, foram os movimentos sindicais. Isso ocorre desde 1990, quando Jaques Wagner foi eleito deputado federal. Conforme explica a autora, “o movimento sindical (principalmente junto aos petroquímicos, estatais estaduais e sindicalismo rural)”;

“comunidades eclesiais de base” (ligadas ao movimento da teologia da libertação), e os “tradicionais movimentos sociais de esquerda” (em especial o MST) constituíram como estratégia do PT para alcançar cargos políticos. Após o período de 2006, também foram inseridas comunidades tradicionais (indígenas, quilombolas), associações e coletivos organizados de mulheres na área rural, ampliando sua base de articulação.

A presença das associações e movimentos coletivos organizados são destacados nos espaços de participação instituídos na Bahia, pós 2006 (conselhos, colegiados territoriais), reconfigurando a presença do governo estadual no território baiano. Isso significa que, na Bahia, o PT buscou, e ainda busca, fortalecer as alianças com agentes territoriais, coletivamente organizados, que durante o período em que a liderança política estadual esteve no controle do Partido da Frente Liberal foram excluídos do processo de participação. Por conta disso, evidencia-se a presença dos colegiados territoriais, em cada um dos Territórios de Identidade como estratégia de territorialidade. Os PTDS são, também, oportunidade de estreitar a articulação governo-sociedade-território, tendo em vista que coletivos organizados e representantes do governo estão juntos na elaboração desse instrumento de planejamento.

Embora se considere que o tema da democracia foi um avanço na agenda go-

vernamental, demarcamos concessões, pois a busca pela consolidação da gestão democrática, não afetaram todos os setores. Nessa perspectiva, um tópico a ser destacado refere-se à valorização das (os) servidoras (es) públicas(os). As declarações sobre as instâncias que comporiam a gestão pública, dentro do princípio da governança solidária, incluiu a valorização desse setor. Mais uma vez a retórica direcionou-se para o “projeto de mudança”, no qual os “servidores públicos” seriam “responsáveis diretos pelo sucesso” daquele projeto. A retórica presente no discurso de posse do governador foi ratificada no Plano Estratégico. Nesse último documento ratificou-se “o funcionalismo público” enquanto “um dos elementos mais importantes” da Diretriz Estratégica de Gestão. Por conta disso, criou-se a “Câmara Setorial de Negociação e Diálogo Permanente”.

Na prática, a Câmara Setorial de Negociação não tinha poder decisório e o processo de negociação foi truncado. Reflexo disso foi a ocorrência das greves dos professores da Educação Básica e do Ensino Superior das quatro universidades estaduais da Bahia (Universidade do Estado da Bahia, Universidade Estadual de Feira de Santana, Universidade Estadual de Santa Cruz do Sul e Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia), com 56 dias de duração. Considerando os argumentos elencados pelo governo do estado, no período das negociações, deixam transparecer que as negociações estavam condicionadas ao orçamento e à “eficiência no gasto público”, tendo em vista cumprir as metas de ajuste fiscal. Repetindo, nesse caso, os argumentos utilizados pelo governo anterior, ofuscando a abordagem sobre o diálogo. Essa equação de ajuste fiscal, via contenção de salário, é um velho discurso dos governos, em favor da manutenção da

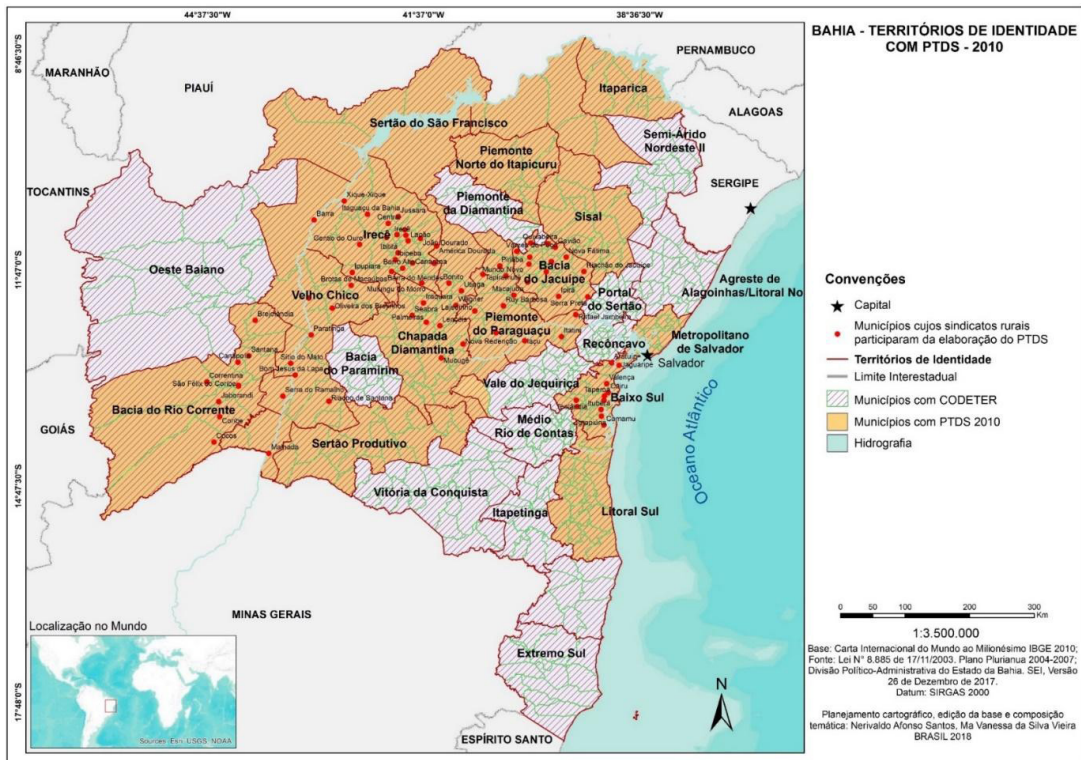


Figura 3. Bahia – Territórios de Identidade com Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável - 2010

Visão de futuro	Eixo estruturante	Macro objetivos
Estado cuja população desfrute de qualidade de vida, maior participação nos resultados econômicos, com equilíbrio social e étnico, integrado nacional e internacionalmente	Desenvolvimento econômico sustentável	I-Promover o crescimento econômico; II - Fomentar o surgimento e o crescimento dos pequenos empreendimentos; III - Promover a geração de novos empregos e a distribuição de renda; IV - Promover a melhoria da qualidade de vida; V - Promover o equilíbrio social, de gênero, étnico e racial; VI - Estabelecer o equilíbrio sócio territorial do desenvolvimento; VII - Fortalecer as identidades culturais do estado; VIII - Implantar infraestrutura logística eficiente para ampliar a competitividade.

Quadro 5 - Macro objetivos do PPA 2008-2011 / governo Jaques Wagner 2007-2010

Fonte: PPA 2008-2011 / Governo Jaques Wagner 2007-2010

Elaboração: a autora

credibilidade com as agências financeiras multilaterais. O fato permanece como entrave entre os avanços para uma democracia participativa autêntica e a permanência da agenda neoliberal.

Estratégias narrativas, permanências estruturais e o modelo de desenvolvimento

As permanências estruturais são identificadas no modelo de desenvolvimento atrelado ao conceito de desenvolvimento econômico sustentável. Tal abordagem foi apresentada no discurso de posse, da seguinte forma:

Promover a igualdade e ainda assegurar o desenvolvimento sustentável da economia do nosso estado, estimulando os pequenos e médios empreendimentos para com isso gerar emprego, melhorar a renda dos trabalhadores e garantir uma distribuição mais justa das riquezas. (WAGNER, 2007, p.2)

Seguindo a ideia proferida no discurso de posse, o tema do desenvolvimento econômico sustentável foi inserido no Plano Plurianual. Assim, do ponto de vista oficial,

[...] o processo de desenvolvimento deve perseguir a redução das desigualdades regionais, através do estímulo ao desenvolvimento local e da priorização das áreas e regiões mais deprimidas

e carentes na distribuição dos investimentos públicos, e também assegurar a preservação e recuperação dos recursos ambientais de modo que o atendimento às necessidades da presente geração não comprometa o bem-estar das gerações futuras[...] (Lei nº 10.705, 2007, p.47)

Conforme Plano Plurianual, o conceito de desenvolvimento econômico sustentável sintetiza a visão de futuro e os macros objetivos do referido governo. Mais que desenho esquemático administrativo o quadro 5 apresenta estratégias de territorialidades institucionais indicando a intenção de coordenar ações econômicas integrando crescimento econômico e melhoria da qualidade de vida

O tema do desenvolvimento sustentável já havia protagonizou o modelo de desenvolvimento no primeiro governo de Paulo Souto, entre os anos de 1995-1998. Naquele período, o Projeto Áridas influenciou diretamente na elaboração do Plano de Desenvolvimento Sustentável da Bahia o qual orientou a definição das estratégias do Plano Plurianual 1996-1999 (Miranda, 1998). Sendo assim, afirma-se que o modelo de desenvolvimento adotada no governo Jacques Wagner, repete territorialidade institucionais de outrora. Repete e reafirma, a ideia de desenvolvimento conveniente à agenda econômica internacional, com persistências de estruturas desenvolvimentistas herdadas. Trata-se de permanências institucionais já desgastadas que visam conciliar o crescimento econômico, preservação do meio ambiente e a qualidade de vida das pessoas. O modelo de desenvolvimento exposto no

discurso de posse foi incorporado ao Plano Plurianual 2008-2011, do governo Jaques Wagner, institucionalizando as intenções, a saber

[...] O pensamento desse modelo de desenvolvimento é orientado pelo desejo de que os frutos do crescimento econômico alcancem a todos os baianos[...]. Para isso deve-se implementar um novo modelo de desenvolvimento, construído a partir de um novo paradigma, em que tenham espaço e oportunidade não apenas as grandes empresas, mas, igualmente, os pequenos empreendedores. [...] Tal visão permitirá que todo o potencial da economia baiana seja aproveitado, de modo que o desenvolvimento econômico inclua todos os baianos. (Lei nº 10.705, 2007, p. 46)

Qual o mérito de submeter esse “modelo de desenvolvimento” a todos os baianos? Qual o mérito no que está sendo chamado de “novo modelo de desenvolvimento”, “novo paradigma”? A resposta não tem como intenção encerrar a discussão, mas pretende emitir uma contribuição por evidência do contexto. Quanto ao primeiro questionamento, o discurso da inclusão de todo o território e de todos os baianos em um único modelo de desenvolvimento apresenta um teor democrático. Uma leitura espacial, concordando com Santos (2002, p. 45), retroalimenta “relações econômicas implacáveis”, submetendo todo o território e as pessoas que nele habitam a uma “lógica

indispensável ao funcionamento dos sistemas como um todo”. Quanto ao segundo questionamento, embora o discurso se ancore na necessidade de mudança, a abordagem recicla três ideias de desenvolvimento: a) produção agroindustrial, baseada na monocultura; b) apologia ao consumismo; c) leiloamento dos recursos naturais do território. Tais ideias já haviam sido feitas no Plano Estratégico, base do PPA. A abordagem apontava que,

[...] As boas perspectivas são para a soja, milho, algodão, café, cacau e frutas secas que, somados, tiveram um incremento de 52% em maio de 2008 com relação a maio de 2007. Além disso, a intensificação do comércio de bens passará a compor ¼ do PIB mundial, com um maior número de pessoas consumindo. Isso implica uma mudança estrutural em favor dos países que tenham maior potencial de produção agrícola em termos de terra, clima e disponibilidade de água, podendo se constituir em oportunidade para países em desenvolvimento, como o Brasil, e estados com grande vantagens naturais como a Bahia. (BAHIA, 2008, p. 36)

Essas frentes de desenvolvimento favorecem às relações econômicas de domínio externo. Retratam, na verdade, uma velha conhecida especialização do espaço baiano baseado na exportação de matéria-prima e na dotação de infra, sendo assim, põe em xeque a ideia do proferido “novo paradigma”.

Do ponto de vista oficial, os investimentos em tecnologia e infraestrutura no território são vistos como uma lógica indispensável ao desenvolvimento. Tais tipos de investimento servem, como afirma Porto-Gonçalves (2012, p.72), à “mesma matriz de racionalidade”. Categoricamente, o plano do governo considera que

[...] Instrumento importante de atração e dinamização da economia é a implantação de uma eficiente estrutura logística, incluindo transporte de cargas e pessoas, e as tecnologias de informação e comunicação, que conectem a Bahia aos mercados nacional e global. A posição privilegiada da Bahia no Brasil e na América do Sul permite antever o Estado como um portal logístico do continente, território privilegiado para os fluxos comerciais e para a instalação de novos empreendimentos e suas unidades gerenciais[...]. (Lei nº 10.705, 2007, p.48)

Em virtude desse pensamento, ressaltam-se dois aspectos. O primeiro diz respeito à permanência da postura acrítica sobre o uso dos recursos públicos, via uso políticas territoriais servem para implantar “uma eficiente estrutura logística” adequada ao uso privado do território. O segundo se relaciona à naturalização de processos que são construtos sociais. Nesse caso, o governo faz uso da “localização privilegiada da Bahia no Brasil e na América do Sul” como justificativa para elaboração das políticas territoriais que aproveitem as condições de um “território privilegiado para os fluxos comerciais”.

A desnaturalização das vocações territoriais é um tema caro à Geografia. Tais vocações são configurações espaciais tecidas numa relação de poder e de troca que favorecem o equilíbrio de força necessário para a manutenção do status quo e a disseminação da globalização econômica face à modernização e ampliação das redes. Não raro, tais relações de poder são veladas nas narrativas governistas, pois se distanciam dos benefícios demandados pelos cidadãos.

Somam-se à tais narrativas, o pensamento de que a economia baiana deveria voltar-se ao atendimento das demandas internacionais nos setores da “agropecuária, de biocombustível” e, ainda, “da indústria naval” e “minérios”. Para o fomento a tais setores o governo elencou as seguintes justificativas: a) biocombustível - “o crescimento da demanda e os crescentes preços do petróleo viabilizam o biodiesel e o etanol como fontes de energia economicamente viáveis”; b) indústria naval - elevada demanda internacional por navios e a demanda da Petrobras por plataformas off-shore e c) minérios - “o crescimento econômico e urbano nesses países emergentes demandará mais minérios, principalmente ferro e cobre” (Plano Estratégico, 2008, p. 36). As estratégias para o modelo de desenvolvimento voltavam-se para o atendimento das demandas externas, típicas de uma economia dependente.

A política econômica adotada deve assegurar a criação de um ambiente propício ao desenvolvimento, capaz de promover a atração e instalação de novos empreendimentos econômicos, a implantação de novos segmentos dinâmicos e o adensamento

da cadeia produtiva. (Lei nº 10.885, 2007, p.47)

A retórica de Jaques Wagner apresenta desaprovação em relação ao “modelo de uma política fiscal favorável adotado para atrair empreendimentos”³ – nos governos que o antecederam – visto que, “não contemplou os aspectos sociais”⁴. Todavia, amparou-se na necessidade de “criação de um ambiente propício ao desenvolvimento como parte das estratégias para “atração e instalação de novos empreendimentos econômicos”⁵; e, após seis meses de governo, criou o Programa Acelera Bahia, um programa de incentivo fiscal para atração de investimentos territoriais.

A informação veiculada via Diário Oficial da Bahia, de 20 de maio de 2008, exhibe o significado oficial do referido programa, indicando-o enquanto, “um grande passo para “a retomada do desenvolvimento econômico da Bahia” como observa-se na Figura 4

O referido programa teve duas etapas. A primeira etapa do programa, lançada em maio de 2008, teve como objetivo atrair novos investimentos e consolidar o parque industrial da Bahia. Essa etapa abrangeu cinco frentes de atuação, conforme mostra o Quadro 05.

O Acelera Bahia exhibe semelhanças ao Programa de Desenvolvimento Industrial e de Integração Econômica do Estado da Bahia – DESENVOLVE, criado em 2002, no Governo César Borges (1999-2002), o qual teve continuidade no governo Paulo Souto (2003-2006). No que consistiu tal semelhança? No benefício fiscal sobre os investimentos de grande porte localizado no

3. Lei nº 10.705, 2007, p. 323

4. Lei nº 10.705, 2007, p.323

5. Lei nº 10.705, 2007, p.47

Polo Petroquímico de Camaçari; no mecanismo principal para concessão dos percentuais de desconto dependiam da localização e do setor do empreendimento; e benefício fiscal diferenciado para empreendimentos que se localizassem no semiárido, assim dava continuidade ao discurso de integrar, economicamente, o semiárido à Bahia, via capital externo.

A segunda etapa, abrangeu incentivos para micro e pequenas empresas, tal como publicado no Diário Oficial, de 11 de julho de 2008 (Figura 5). O benefício fiscal destinou-se, diretamente, às grandes empresas que adquirissem insumos das micro e pequenas empresas. O desdobramento para micro e pequenas empresas seria aumentar o volume das vendas, gerando “impacto na receita do ICMS”, conforme afirmou o então representante da Secretaria da Fazenda, em documentos oficiais.

Nessa composição de incentivos fiscais, para micro e pequenas empresas industriais, cinco setores se destacaram: castanha de caju; massas e biscoitos; laticínios e derivados; palmito em conserva; óculos, lente e armações. Os benefícios estão listados no Quadro 06.

Cabe a ressalva de que o Programa Acelera Bahia, lançado na FIEB, no dia 20 de maio de 2008, foi citado, posteriormente e pela imprensa oficial, como programa de consolidação da indústria. A ideia de atrair grandes investimentos, oferecendo incentivos fiscais, para que tais investimentos causem efeito germinador nos empreendimentos de menor porte, estava presente no Programa de Promoção do Desenvolvimento da Bahia (PROBAHIA), criado no Governo ACM, em 1991. Naquela época, a justificativa repousava-se sobre o cenário recessivo do país e as concessões tributárias

GOVERNO ■ Programa lançado ontem prevê uma série de iniciativas para atrair novos investimentos e consolidar as empresas instaladas no parque industrial baiano

Acelera Bahia coloca o estado na rota do crescimento econômico

Entre as principais estratégias do Acelera Bahia estão a redução nas alíquotas de ICMS e concessão de tratamento tributário diferenciado a empreendimentos do estado. Os setores beneficiados são indústria naval, produção de etanol e biodiesel e os polos petroquímico (Camaçari) e de informática (Ilhéus). O segmento petroquímico será um dos maiores beneficiados com a redução do ICMS da nafta (insumo), de 17 para 12%, assim como outros produtos. "Depois de 30 anos de estagnação, a Bahia dá agora um grande passo para a retomada do desenvolvimento econômico", declarou o governador durante o lançamento do programa, que teve a participação dos principais líderes empresariais do estado ■ **PÁGINAS 6 E 7**

Figura 4 – Divulgação Programa Acelera Bahia

Frentes de atuação	Benefício
Sector petroquímico	- Redução do ICMS da nafta (insumo) de 17% para 12%; - A nafta importada terá alíquota suprimida de 6,8%para 5,8%
Biodiesel	Redução de até 90% de ICMS, caso os insumos sejam ligados a região do semi-árido
Indústria naval	Dilatação no prazo de pagamento de 98% do ICMS, decorrente das operações resultantes do investimento previsto no projeto beneficiado
Produção de álcool	Diminuição da carga tributária Oferta de créditos fiscais de 14%para as operações externas e 7% para as interestaduais Condições para acessar os benefícios: instalar indústrias no semiárido; destinar 75% da produção para o mercado interno; emitir nota fiscal eletrônica.
Sector de informática	Prorrogação dos benefícios de tributação até 2019 90% de redução do ICMS para serviços de telecomunicação

Quadro 06 Programa Acelera Bahia – governo Jaques Wagner (2007-2010) - Frente de atuação da 1ª etapa

Fonte: Diário Oficial do Estado, 15 de julho de 2008, p. 6-7

Elaboração: Vanessa da Silva Vieira



ACELERA BAHIA ■ Com a medida, mais de sete mil empreendimentos do setor deverão ser beneficiados

Estado cria programa de incentivo para micro e pequenas empresas

O Acelera Bahia – Programa de Incentivo às Micro e Pequenas Empresas foi lançado ontem pelo governo e a expectativa é de que possibilite um aumento de R\$ 11,6 milhões, por ano, na receita de ICMS. Uma das estratégias é a concessão de crédito presumido às empresas normais que adquirirem mercadorias junto ao segmento, em percentuais que variam de acordo com o volume de compras e o tipo de produto comprado. Um dos objetivos é aumentar a formalidade. O estado tem 698 mil empreendimentos atuando na informalidade, com 892 mil pessoas trabalhando ■ **PÁGINA 3**

Figura 5. Programa Acelera Bahia – divulgação da 2ª etapa

Empresas que realizarem até 40% de compras internas em micro e pequenas empresas	Direito a 10% de crédito presumido nas aquisições junto às indústrias do setor têxtil, de artigos de vestuário e acessórios, de couro e derivados, moveleiro, metalúrgico, de celulose e de produtos de papel*
Empresas que realizarem acima de 40% de compras internas em micro e pequenas empresas	Direito a 12% de crédito presumido junto aos demais segmentos da indústria;
Castanha de caju	Isenção nas saídas internas do produto realizado por produtores rurais, associações ou cooperativas;
Palmito em conserva	Crédito correspondente a 70% do imposto incidente no momento de saída;
Massas e biscoitos	Crédito equivalente a 9,72% do valor da operação própria;
Laticínios e derivados	Redução da carga tributária para 2% para os fabricantes estabelecidos no estado;
Óculos, lentes e armações	Redução da carga tributária para 12%

* Decreto nº 11.142 de 10 de julho de 2008. Art. 1º, alínea a

Quadro 07. Programa Acelera Bahia – governo Jaques Wagner (2007-2010) – Frente de atuação da 2ª etapa

Fonte: Diário Oficial da Bahia, 11 de julho de 2008, p.10

eram justificadas enquanto mecanismo de dinamização da economia. Ao que parece o cenário recessivo não se constitui a única motivação para as políticas de incentivos fiscais, tendo em vista a permanência dos mecanismos. Os vícios narrativos não só adotaram o modelo anterior de estratégia para atração de investimentos, mas os defenderam.

Considerações Finais

A análise da ascensão do Partido dos Trabalhadores ao governo da Bahia, com a eleição de Jaques Wagner, em 2006, revela a complexidade dos processos de transição política e institucional em contextos historicamente marcados por estruturas oligárquicas e clientelistas. A proposta de ruptura com o modelo carlista, amplamente enfatizada no discurso de posse e nos instrumentos de planejamento governamental, manifestou-se por meio da incorporação de novas narrativas e terminologias oficiais, a exemplo da governança solidária, e da ampliação dos mecanismos de participação social e as respectivas repercussões em novas

territorialidades. Os Territórios de Identidade configuraram nova base espacial para o planejamento e a gestão pública na Bahia, expressando uma tentativa de articular políticas públicas com as especificidades socioespaciais do estado. Ao mesmo tempo, esses territórios representaram uma estratégia de construção de novas territorialidades políticas, vinculadas ao projeto petista de fortalecimento das bases populares e ampliação da governabilidade no âmbito estadual.

A constituição dos CODETERs, a realização de plenárias territoriais e a elaboração dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Sustentável evidenciam ações do governo estadual para institucionalizar práticas participativas como estratégia de ação territorial. Todavia, as limitações na efetivação desses mecanismos – como a fragilidade na escuta social, a sobreposição de regionalizações e a assimetria no acesso às decisões – marcaram tais mecanismos. Paralelamente, observa-se a permanência de diretrizes vinculadas à lógica do desenvolvimento econômico tradicional, pautado na atração de grandes empreendimentos, na concessão de incentivos

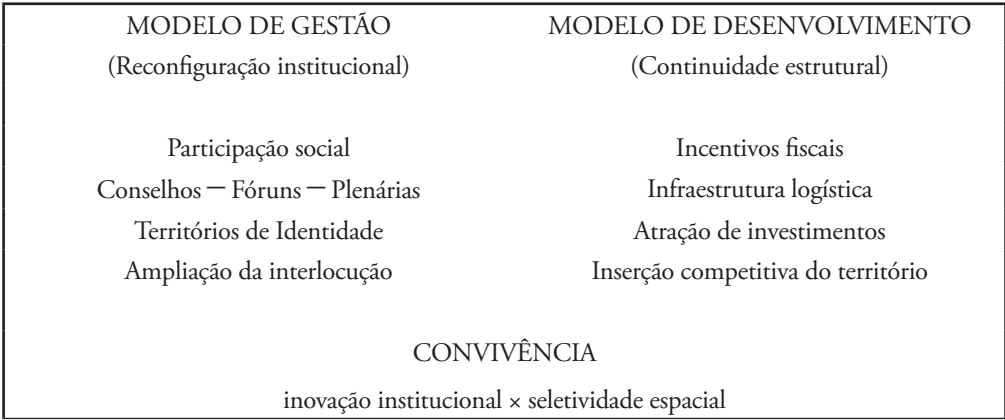


Figura 6 - Dimensões da territorialidade do poder no Governo Jaques Wagner (2007 – 2010) discurso de posse - atos normativos - PPA

Elaboração: A autora

fiscais e na manutenção da vocação agroexportadora do estado. Tais elementos revelam a convivência, por vezes contraditória, entre uma retórica voltada à democratização da gestão e práticas que reiteram a centralidade de agentes econômicos historicamente privilegiados na definição das políticas públicas.

A geografia eleitoral que se ascendeu em 2006, resultando no primeiro mandato do governo Jaques Wagner possibilitou a convivência de diferentes dimensões da territorialidade do poder. Por um lado, reconfigurações institucionais incompletas, mediante a institucionalização de práticas de participação, via reorganização e regionalização dos espaços de atuação, a exemplo do CODETER, plenárias e fóruns. Foi uma tentativa de ampliar a base democrática no estado, na condução de um modelo de gestão. Concomitante, permanências estruturais, reproduzidas na lógica de modelo de desenvolvimento que reafirmou política de incentivos e ajustes fiscais, seletividade espacial, e endossou a subordinação do território baiano à lógica do capital global. O desenho abaixo (Figura 6) representa tais dimensões, não como conclusão categórica, mas contribuição orientadora para ensejar novas discussões.

Vinho novo, odres velhos.

Referências

- ALBUQUERQUE, D. M. de. Jr. A invenção do Nordeste e outras artes. 4ª ed. Recife: FJN; Ed. Massangana; São Paulo: Cortez, 2009.
- ALENCAR, Y. ACM Neto confirma candidatura ao governo da Bahia em 2026. Revista Oeste, 25 dez. 2025. Disponível em: [https://revistaoeste.com/politica/acm-neto-confirma-](https://revistaoeste.com/politica/acm-neto-confirma-candidatura-ao-governo-da-bahia-em-2026)
- [-candidatura-ao-governo-da-bahia-em-2026](https://revistaoeste.com/politica/acm-neto-confirma-candidatura-ao-governo-da-bahia-em-2026). Acesso em: 10 jan. 2026.
- BAHIA, Secretaria de Planejamento. Resgatando o planejamento estratégico no estado da Bahia: 2008-2028 – um futuro para todos nós. Salvador: Autor, 2008.
- BECKER, B. K.; EGLER, C. Brasil potência regional. São Paulo: Bertrand Brasil, 1992.
- CARVALHO, J. M. Um opositor na política baiana dos anos 1990: a trajetória de Paulo Jackson. 2007. Dissertação (Mestrado) – Centro de Pesquisa e Documentação em História Contemporânea do Brasil, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2007.
- CASTRO, I. E. de. Geografia e política: território, escalas de ação e instituições. Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil, p. 95-137, 2005
- CASTRO, I. E. de. O mito da necessidade: discurso e prática do regionalismo nordestino. Rio de Janeiro: Bertrand, 1992.
- CRUZ, D. U da. O delicado regresso: as esquerdas, Lula e o PT no retorno ao jogo político Salvador: Pinaúna Editora, 2021.
- CRUZ, D. U da. Planejamento participativo e políticas públicas: participação social e metodologias participativas no Brasil contemporâneo. Feira de Santana: Z Arte Editora, 2016.
- DANTAS NETO, P. F. Mudança política na Bahia: circulação, competição ou pluralismo de elites? [Internet]. Observatório Social do Nordeste. Fundação Joaquim Nabuco, 2009. Disponível em: Acesso em: 12 set. 2014.
- DANTAS NETO, P. F. O Carlismo para além de ACM: estratégias adaptativas de uma elite política estadual. In: SOUZA, C. (Org.). Governo, políticas públicas e elites políticas nos estados brasileiros. Rio de Janeiro: Revan, 2006.
- DIAS, W. J. V. Território de Identidade e política públicas na Bahia: gênese, resultados, reflexões e desafios. Feira de Santana, Ba: Z Arte

Editora, 2016.

FONTES, Ivan Leite. Territórios de identidade: insurgência do deserto baiano. 2014. 120 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2014.

LEI nº 10.705, de 14 de novembro de 2007. Institui o Plano Plurianual da Administração Pública Estadual, para o período de 2008 - 2011 e dá outras providências. Acesso em: 12 set. 2014. Disponível em: <http://www.legisla-bahia.ba.gov.br/>.

LEI nº 8.885, de 17 de novembro de 2003. Institui o Plano Plurianual da Administração Pública Estadual, para o período de 2004 - 2007 e dá outras providências. Acesso em: 12 set. 2014. Disponível em: <http://www.legislabahia.ba.gov.br/>.

LEI nº 13.214, de 29 de dezembro de 2014 (2014). Dispõe sobre os princípios, diretrizes e objetivos da Política de Desenvolvimento Territorial do Estado da Bahia, institui o Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial – CEDETER e os Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Sustentável – CODETERs. Diário Oficial do Estado da Bahia, Salvador, 30 dez. 2014.

LIPIETZ, A. Miragens e milagres: problemas da industrialização no Terceiro Mundo. São Paulo: Nobel, 1998.

MORAES, A. C. R. de. Geografia, Capitalismo e Meio Ambiente. Tese de livre docência. Universidade de São Paulo, São Paulo, São Paulo, Brasil, 2000.

MOREIRA, C. Jerônimo Rodrigues define prazo para anúncio da chapa na Bahia. A Tarde, Salvador, 15 dez. 2025. Disponível em: <https://atarde.com.br/politica/jeronimo-rodrigues-define-prazo-para-anuncio-da-chapa-na-bahia-1372385>. Acesso em: 10 jan. 2026.

MIRANDA, C.; GUIMARÃES, L. NETO; BUARQUE, S.; BACELAR, T. Planejando o

desenvolvimento sustentável – A experiência recente do nordeste do Brasil: IICA, Brasília, 1998.

POMPONET, A. S. Plano Plurianual Participativo 2008-2011 na Bahia: uma análise. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.

POMPONET, A. S. Participação Social e plano plurianual: uma análise comparada das experiências da Bahia, Ceará e Pernambuco no período 2007-2015. In: CRUZ, D. U da. O mundo rural na Bahia: democracia, território e ruralidade. Feira de Santana, Ba: Z Arte Editora, 2016.

PORTO-GONÇALVES, C. W. A globalização da natureza e a natureza da globalização. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

SANTOS, M. Por uma outra globalização - do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro/São Paulo: Record, 2002.

SOUTO, P. Discurso destaca progresso e democracia. Diário Oficial do Estado da Bahia, Salvador, 03 jan. 2003. ano LXXXVIIIIXCI, n. 18.163, p. 4-7.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL. TRE. Resultado da eleição 2006. Acesso em: 12 jan. 2018. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleitor-e-eleicoes/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2006/candidaturas-votacao-e-resultados/resultado-da-eleicao-2006>.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL. TRE. Resultado da eleição 2002. Acesso em: 12 jan. 2018. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleitor-e-eleicoes/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2002/candidaturas-votacao-e-resultados/resultado-da-eleicao-2002>.

VIEIRA, V. da S. O Estado e as políticas territoriais na Bahia: entre o discurso e a prática.

2018. Tese (Doutorado em História, Geografia e História da Arte) – Universidade de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, 2018.

VIEIRA, V. da S; GONZÁLEZ, R. C. L. Planificación, políticas territoriales y competencias de los gobernadores de los em la reciente dinámica del federalismo brasileño: el caso de Bahia. Geopolítica(s) - Revista de estudios sobre espacio y poder. v.9, núm. 2, p. 209 – 230, 2018

WAGNER, J. Discurso do governador na Assembleia. Diário Oficial do Estado da Bahia, Salvador, 02 jan. 2007. Assembleia Legislativa da Bahia, ano XCI, n. 19.306, p. 4-5.