



## RECALCULANDO A ROTA NA (DES)FRAGMENTAÇÃO GLOBAL PRODUTIVA

26 a 29 de novembro de 2025

### **Do cacau ao chocolate: políticas públicas e coalizões na reinvenção produtiva do sul da Bahia**

*From cocoa to chocolate: public policies and coalitions in the productive reinvention of  
southern Bahia*

**Eudes Barreto Santana**

Mestre em Economia Regional e Políticas Públicas pela Universidade Estadual de Santa Cruz, Brasil.  
Analista em Reforma e Desenvolvimento Agrário do Instituto Nacional de Colonização e Reforma  
Agrária (INCRA), Brasil.

E-mail: [eudes.barreto77@hotmail.com](mailto:eudes.barreto77@hotmail.com)

**Henrique Campos de Oliveira**

Pós-Doutor em Direito, Governança e Políticas Públicas pela Universidade Salvador (2022), Brasil.  
Professor da Universidade Salvador (UNIFACS), Brasil.

E-mail: [henrique.c.oliveira@animaeducacao.com.br](mailto:henrique.c.oliveira@animaeducacao.com.br)

## **1 INTRODUÇÃO**

O sul da Bahia consolidou-se historicamente como um dos principais polos produtores de cacau do Brasil, moldando sua economia, cultura e identidade territorial. Durante décadas, o ciclo do cacau sustentou o desenvolvimento regional, no entanto, a crise da vassoura-de-bruxa, aliada à queda dos preços internacionais, revelou a vulnerabilidade de uma economia dependente da exportação de *commodities*. Nesse contexto, emergiu a necessidade de reinventar a base produtiva regional e ampliar sua inserção em segmentos de maior valor agregado, como o beneficiamento, a diferenciação e a produção de chocolates finos.

A literatura sobre Cadeias Globais de Valor (CGV), representada por autores como Gereffi, Humphrey e Sturgeon (2005), contribui para compreender como o valor é distribuído entre os elos produtivos e como o poder das empresas líderes condiciona as possibilidades de “*upgrading*” dos territórios periféricos. Porém, essa abordagem tende a privilegiar uma perspectiva firmocêntrica e econômica, deixando em segundo plano a dimensão pública e política do desenvolvimento regional, uma vez que a atuação do Estado, a formulação de políticas públicas e a mobilização de grupos sociais organizados ainda são aspectos pouco explorados nesse campo teórico.

Assim, o presente estudo busca articular a análise das CGVs com referenciais da Teoria das Coalizões de Defesa (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993) e da Teoria dos *Stakeholders* (Freeman, 1984), propondo uma leitura ampliada da reinvenção produtiva do sul da Bahia que considere não apenas as dinâmicas de mercado, mas também os arranjos políticos, sociais e institucionais que sustentam as transformações regionais.

## **2 JUSTIFICATIVAS E OBJETIVOS**

A realização da presente pesquisa se justifica pela importância histórica e simbólica do cacau na formação da região sul da Bahia e pela necessidade de compreender como o território busca reposicionar-se diante dos desafios da globalização, pois, a retomada do protagonismo cacauero não depende apenas de estratégias empresariais, mas da construção de coalizões



## RECALCULANDO A ROÇA NA (DES)FRAGMENTAÇÃO GLOBAL PRODUTIVA

26 a 29 de novembro de 2025

locais de defesa, formadas por instituições públicas, organizações comunitárias e atores privados que compartilham visões e recursos para transformar o modelo produtivo.

O objetivo geral consiste em analisar como políticas públicas, coalizões regionais e práticas de governança colaborativa contribuem para o *upgrading* produtivo do setor cacaujeiro e chocolateiro. Os objetivos específicos são: (i) identificar os limites e lacunas da literatura de CGV no tratamento das dimensões públicas e sociais; (ii) investigar como instituições locais (CIC, CEPLAC, Tabôa, Natucoa) operam como *stakeholders* estratégicos da transformação produtiva; e (iii) compreender de que modo as coalizões territoriais articulam interesses, recursos e políticas em prol da sustentabilidade e da valorização territorial.

### 3 REFERENCIAL TEÓRICO

A teoria das Cadeias Globais de Valor (CGV), formulada por Gereffi e Fernandez-Stark (2011), oferece um arcabouço analítico fundamental para compreender a fragmentação da produção mundial, as formas de coordenação entre empresas e as assimetrias estruturais entre países produtores de matérias-primas e países consumidores que concentram atividades de maior valor agregado. Essa perspectiva demonstra como as empresas líderes — geralmente sediadas em economias desenvolvidas — definem padrões tecnológicos, logísticos e comerciais, condicionando a inserção dos territórios periféricos nas CGVs.

Contudo, essa literatura é predominantemente econômica e firmocêntrica, ou seja, privilegia a análise das relações de mercado e das estratégias empresariais, deixando em segundo plano a dimensão institucional, política e social da governança, pois, autores como Kaplinsky e Morris (2001) e Baldwin (2006), embora contribuam ao enfatizar o papel da inovação, do aprendizado e do *upgrading* como mecanismos de aumento da competitividade, não discutem as mediações políticas e os arranjos institucionais necessários para que regiões periféricas possam, de fato, ascender na cadeia e capturar elos de maior valor agregado, tratando o desenvolvimento regional apenas como um resultado técnico e empresarial, negligenciando o papel do Estado, das políticas públicas e da ação coletiva na reconfiguração das dinâmicas produtivas.

Essa lacuna abre espaço para um diálogo com abordagens das ciências políticas e das políticas públicas, particularmente com a Teoria das Coalizões de Defesa (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993). Essa teoria entende que as políticas públicas emergem de processos de interação e disputa entre diferentes coalizões de atores — governamentais, empresariais e sociais — que compartilham sistemas de crenças, valores e objetivos comuns. Sob essa ótica, o desenvolvimento regional não pode ser visto apenas como um fenômeno econômico, mas como um processo político, sustentado por redes de cooperação, aprendizado e conflito, no qual as decisões sobre investimentos, inovação e sustentabilidade resultam de acordos e negociações entre múltiplos grupos de interesse.

Complementarmente, a Teoria dos *Stakeholders* (Freeman, 1984) amplia o conceito de governança ao incluir uma diversidade de atores interessados — Estado, empresas, produtores, consumidores, universidades, movimentos sociais e organizações da sociedade civil — na construção de estratégias compartilhadas de desenvolvimento. Essa abordagem propõe que a legitimidade e a sustentabilidade das transformações produtivas dependem da articulação entre diferentes tipos de capital (econômico, social, político e simbólico), reconhecendo que o sucesso das cadeias produtivas está vinculado à capacidade de equilibrar interesses e promover benefícios coletivos.



## RECALCULANDO A ROTA NA (DES)FRAGMENTAÇÃO GLOBAL PRODUTIVA

26 a 29 de novembro de 2025

Ao integrar essas duas perspectivas, o presente estudo propõe um enquadramento teórico ampliado, que compreende a reinvenção produtiva do sul da Bahia não apenas como resultado de dinâmicas de mercado, mas como fruto da ação coordenada de coalizões territoriais de *stakeholders*, que articulam políticas públicas, inovação tecnológica, inclusão produtiva e identidade territorial, constituindo uma base política e social para a consolidação de um modelo de desenvolvimento regional mais inclusivo, sustentável e competitivo.

### 4 METODOLOGIA

A pesquisa é de natureza qualitativa, descritiva e exploratória, baseada em revisão bibliográfica, análise documental e observação direta em campo. O trabalho integra o Projeto Expedições 2025 (UNIFACS), que investigou, por meio de visitas técnicas, instituições-chave da cadeia cacauera, como a CEPLAC, o Centro de Inovação do Cacau (CIC), a Tabôa Fortalecimento Comunitário, a Natucoa Chocolates e a Cargill. A combinação dessas fontes possibilita observar tanto a dimensão econômica (CGVs) quanto a político-institucional (coalizões e *stakeholders*).

Adotou-se o método de estudo de caso múltiplo (Yin, 2015), permitindo identificar padrões de governança, estratégias de articulação e políticas públicas associadas à reinvenção produtiva do território. A análise foi orientada pela triangulação entre os eixos econômico, político e social, buscando compreender como diferentes atores públicos e privados constroem sinergias que favorecem o desenvolvimento regional sustentável.

### 5 DISCUSSÃO

Os resultados indicam que o sul da Bahia apresenta uma inserção híbrida nas Cadeias Globais de Valor (CGVs) do cacau e do chocolate, caracterizada pela convivência entre estruturas hierárquicas e concentradas, controladas por grandes corporações transnacionais, e arranjos territoriais colaborativos, construídos a partir de coalizões locais voltadas à inclusão e à sustentabilidade. De um lado, empresas como a Cargill e a Barry Callebaut reproduzem padrões globais de governança hierárquica, centralizando decisões estratégicas, controlando fluxos comerciais e determinando requisitos técnicos que reforçam a dependência dos produtores locais em relação às exigências de mercado internacional. Essa forma de governança, conforme Gereffi, Humphrey e Sturgeon (2005), ilustra o predomínio das chamadas *captive chains*, nas quais os fornecedores locais operam sob forte controle das empresas líderes, com reduzida autonomia para inovação e diferenciação.

De outro lado, observa-se o fortalecimento de coalizões territoriais de *stakeholders* — produtores, associações, cooperativas, instituições públicas, universidades e organizações da sociedade civil — que buscam reposicionar o território dentro da Cadeia Global de Valor por meio de estratégias de governança colaborativa, baseadas em inovação social, diferenciação produtiva e fortalecimento institucional. Essas coalizões configuram um campo de ação coletiva que, segundo Sabatier e Jenkins-Smith (1993), resulta da interação de múltiplos atores movidos por crenças compartilhadas e objetivos comuns, capazes de influenciar a formulação e a implementação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento regional.

Nesse contexto, instituições como a Tabôa Fortalecimento Comunitário exercem papel estratégico ao democratizar o acesso a recursos financeiros e fomentar práticas agroecológicas, reduzindo a exclusão de pequenos produtores e ampliando sua capacidade de participação nas etapas de maior valor da cadeia. Ao mesmo tempo, o Centro de Inovação do Cacau (CIC)



## RECALCULANDO A ROTA NA (DES)FRAGMENTAÇÃO GLOBAL PRODUTIVA

26 a 29 de novembro de 2025

funciona como elo entre ciência, política e mercado, promovendo a certificação de origem, o controle de qualidade e a disseminação tecnológica, aspectos essenciais para o *upgrading* funcional e a competitividade dos produtos regionais. Já a Natucoa Chocolates simboliza a expressão empresarial desse novo ciclo, ao incorporar o conceito de *bean to bar* e *tree to bar*, conectando o cacau de origem ao mercado de chocolates finos e valorizando a identidade territorial do produto baiano.

Essas experiências revelam que o avanço do território depende menos da simples inserção nas CGVs e mais da sua capacidade de construir coalizões duradouras, que combinem inovação tecnológica, fortalecimento institucional e coesão social. Em vez de competir isoladamente, os atores regionais passam a atuar de forma articulada, compartilhando recursos, conhecimento e legitimidade, um processo que, segundo Freeman (1984), caracteriza a governança *multistakeholder* como base de estratégias sustentáveis.

Assim, as teorias das Coalizões de Defesa e dos *Stakeholders* ajudam a compreender como a ação coordenada entre Estado, sociedade civil e empresas pode reconfigurar as relações de poder nas Cadeias Globais de Valor, reduzindo a dependência externa e ampliando a captura de valor local, evidenciando que o desenvolvimento regional não se trata apenas de um resultado econômico, mas um processo político de aprendizagem coletiva, no qual políticas públicas, redes institucionais e práticas territoriais se entrelaçam para gerar trajetórias de transformação produtiva e social.

Ao combinar políticas públicas de fomento, crédito e inovação com práticas empresariais éticas e modelos de cooperação social, a região sul da Bahia começa a delinear um novo paradigma de desenvolvimento territorial, no qual, a competitividade global se articula à sustentabilidade local, e onde o cacau deixa de ser visto apenas como uma *commodity* para se tornar símbolo de identidade, valor e reinvenção produtiva.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A reinvenção produtiva do sul da Bahia vai além da dimensão econômica, pois trata-se de um processo político, institucional e simbólico, no qual as políticas públicas, as coalizões regionais e os arranjos de governança colaborativa desempenham papel decisivo. Embora a presença de grandes moageiras ainda imponha barreiras estruturais, as iniciativas locais mostram que o território pode se repositonar quando constrói redes de confiança e aprendizado entre seus atores.

A articulação entre as abordagens de CGV, Coalizões de Defesa e *Stakeholders* oferece uma alternativa teórica mais abrangente para compreender o desenvolvimento regional, destacando que o *upgrading* produtivo só é sustentável quando ancorado em políticas integradas, inovação territorial e participação social. O futuro da economia cacauceira baiana dependerá, portanto, da consolidação dessas coalizões e da capacidade de transformar a governança da Cadeia Global de Valor em um instrumento efetivo de desenvolvimento regional inclusivo. No entanto, permanece em aberto o desafio de compreender, por meio de novos estudos, como essas dinâmicas político-institucionais se consolidam ao longo do tempo e de que forma diferentes arranjos de governança e coalizões podem gerar trajetórias distintas de desenvolvimento territorial.



## RECALCULANDO A ROÇA NA (DES)FRAGMENTAÇÃO GLOBAL PRODUTIVA

26 a 29 de novembro de 2025

### REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R. **O futuro das regiões rurais**. Porto Alegre: UFRGS, 2000.
- BALDWIN, R. **Globalisation: the great unbundling(s)**. Helsinki: Prime Minister's Office, 2006.
- CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. M. M. Sistemas de inovação e desenvolvimento: as implicações de política. **Revista Parcerias Estratégicas**, v.10, n.20, 2005.
- FREEMAN, R. E. **Strategic Management: A Stakeholder Approach**. Boston: Pitman, 1984.
- GEREFFI, G.; HUMPHREY, J.; STURGEON, T. The governance of global value chains. **Review of International Political Economy**, v.12, n.1, 2005.
- GEREFFI, G.; FERNANDEZ-STARK, K. **Global Value Chain Analysis: a primer**. Durham: Duke University, 2011.
- KAPLINSKY, R.; MORRIS, M. **A handbook for value chain research**. Brighton: IDS, 2001.
- LUNDEVALL, B. Å. **National Systems of Innovation**. London: Pinter, 1992.
- MARINHO, E. Desenvolvimento regional e vantagens comparativas dinâmicas. **Revista Econômica do Nordeste**, v.34, n.2, 2003.
- SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C. **Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Framework**. Boulder: Westview Press, 1993.
- VEIGA, J. E. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.
- YIN, R. K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.