



Centro de Convenções Ulysses Guimarães  
Brasília/DF – 4, 5 e 6 de junho de 2012

# **PLANEJAMENTO PLURIANUAL PARTICIPATIVO NA BAHIA: INSTRUMENTOS INSTITUCIONAIS**

Maria Inês Caetano Ferreira  
Helena Carla Cazas Fagundes



## PLANEJAMENTO PLURIANUAL PARTICIPATIVO NA BAHIA: INSTRUMENTOS INSTITUCIONAIS

Maria Inês Caetano Ferreira  
Helena Carla Cazas Fagundes

### RESUMO

Este artigo apresenta e discute dados sobre o Plano Plurianual Participativo na Bahia e os desafios da construção de um processo de gestão democrática. Na primeira parte desenvolvemos discussões teóricas sobre a consolidação da democracia no país e suas intersecções com a ação dos movimentos sociais nas décadas de 60 e 70, os quais influenciaram na construção de uma estrutura administrativa que combina o clássico modelo de democracia representativa com participativa. O Planejamento Plurianual Participativo (PPA P) do estado da Bahia é uma consequência dessas conquistas democráticas. O principal objetivo da pesquisa foi levantar os mecanismos institucionais do PPA P na Bahia, os quais possibilitam ao governo executar essa proposta. A metodologia adotada foi a pesquisa de documentos oficiais e a realização de entrevistas de longa duração, com roteiro semiestruturado, junto a técnicos do da SEPLAN, responsável pela coordenação do PPA P. Os resultados mostram que o PPA P contribui para aproximar a população e o governo baiano, sobretudo após décadas de governos que não estimulavam a participação direta dos baianos, embora descrevamos problemas que ainda devem ser vencidos.



## INTRODUÇÃO: PARTICIPAÇÃO POPULAR NO BRASIL

Avritzer (1999, pp 18 e 19) ensina que, nos pós-guerra, a teoria democrática hegemônica estimulava a participação popular exclusivamente por meio do voto. Autores como Schumpeter argumentavam que a massa da população não compartilhava da mesma racionalidade da elite e, por esse motivo, caberia à essa última ocupar os cargos políticos, assim como definir as ações dos governos. A manutenção da estabilidade política era uma das principais justificativas para limitar a participação popular. Porém, Avritzer destaca que que, nos últimos 20 anos, as correntes que defendem a ampliação da participação da população vêm ganhando terreno. Segundo esse autor, alguns dos motivos para essa mudança seria a intensificação de movimentos sociais, os quais influenciaram no retorno da democracia na América Latina e no Leste Europeu, assim como as demandas por prestação de contas e transparência por parte do governo.

Dagnino (2004, pp. 95 e 96) esclarece que a Constituição Federal de 1988 é o marco legal que promove o alargamento nos processos da democracia no país, criando espaços públicos para a participação da sociedade civil nos processos de discussão e tomada de decisão de políticas públicas. Esse alargamento seria uma conquista das ações dos movimentos sociais que militaram na oposição ao regime militar.

Guimarães (2009, p. 14) assinala os movimentos sociais da década de 70 avançaram em relação aos de décadas anteriores, porque defenderam a democracia e cidadania ativa, ultrapassando os ideais, antes preponderantes, baseados no nacionalismo e soberania. O comprometimento com a democracia e cidadania contribuiu para vitórias no âmbito institucional, as quais influenciaram na reconfiguração do desenho do Estado nacional, conclui o autor (Idem, p. 16).

Avritzer (2009, p. 28) associa a multiplicação de associações civis, protagonizando ideias de direito vinculadas à participação ao surgimento da sociedade civil autônoma no país na década de 70. Esse autor destaca também a luta pela autonomia em relação ao Estado e a liberdade de apresentar demandas e negociar com o Estado nesse processo de formação. Como bem resume o autor, houve uma redefinição na forma de fazer política, rompendo com a baixa participação e o clientelismo político, os quais eram predominantes antes da década de 80 (Idem, p. 27).



Jacobi (1999, p. 33) defende que os movimentos sociais nos anos 70 contribuíram na construção de uma esfera autônoma, assim como em uma concepção de institucionalidade moderna, com espaço para a participação e interlocução com o poder público. Essas transformações incidiram na revisão do modelo de gestão pública predominante até os anos 70. Até então, o Estado era o principal ator na formulação de políticas e pouco permeável a pressões populares no processo decisório (Idem: p. 37).

Muitos desses movimentos estavam vinculados à Igreja Católica, com destaque para a Teologia da Libertação e Pastoral da Terra, merecendo, ainda, ênfase no papel do Movimento Sem Terra e da CUT.

Para Paula (2005, p. 39) os movimentos sociais defenderam um projeto político que contemplasse a participação dos atores na definição da agenda política, na formulação, implementação das políticas e no controle social. As formas de participação no processo decisório federal e local, garantidos pela Constituição, foram influenciadas pelas lutas dos movimentos. Avritzer (2006, pp. 35 e 36) destaca a garantia da participação direta, como o plebiscito, referendo e iniciativas populares. Da mesma maneira, a participação centrada no nível local, na qual atores ou entidades das sociedades civis dispõem de espaços institucionais para participarem da decisão, implementação e controle das políticas, um exemplo são os conselhos de políticas. Essa dupla forma de participação resulta num sistema representativo híbrido.

Paula (Idem, p. 39) chama atenção para o movimento simultâneo de duas propostas diferentes na década de 90, a saber: a expansão de experiências inovadoras de gestão pública municipal e a implementação da reforma gerencialista no país. Ambas defenderam a descentralização e participação popular, principalmente na execução e controle das políticas. A diferença é a relevância atribuída à eficiência econômica, em contraste à ênfase dos movimentos sociais à participação política da sociedade civil, pela outra proposta. Esta última, explica Paula (Idem, *Ibidem*), se associava outro paradigma de administração, defendendo a combinação da democracia representativa com a participativa e a criação de uma esfera não-estatal, como os espaços públicos de negociação. Essa esfera exigiria a formação de institucionalidades onde acontecesse a cogestão dos cidadãos nos



negócios públicos. Essa autora registra que a emergência desse novo formato só se tornou possível a partir da gestão do Partido dos Trabalhadores na Presidência da República, com a eleição de Lula. Isso, em virtude do apoio dos movimentos sociais e das organizações dele derivadas, que deram suporte para a vitória e sua sustentação política do PT. Desde então, a administração pública ampliou os espaços para a participação da sociedade civil na formulação, implementação e controle das políticas (PAULA, 2005, p. 41).

A partir de 2003 o governo Lula intensificou a criação de institucionalidades para a participação dos atores na esfera federal. Avritzer (2009, p. 7) aponta o papel exercido pela Secretaria Geral da Presidência da República, responsável pela intermediação das relações do governo com a sociedade civil, o fortalecimento dos conselhos nacionais existentes, os quais passaram a contar com a presença frequente de Ministros de Estado, e a organização de conferências nacionais em praticamente todas as áreas de políticas públicas, espaço privilegiado para a reflexão e formulação de políticas.

Em 2003 houve uma tentativa de participação da sociedade civil no debate para orientar estratégias do Plano Plurianual 2004-2007.

Desde a Constituição de 1988 o processo orçamentário se compõe de três peças, o Plano Plurianual (PPA) – o qual define as linhas gerais do governo eleito para quatro anos, válido ao longo dos três últimos anos da gestão organizadora e no primeiro ano de sua sucessora –, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) – definindo os programas mais importantes e metas físicas e linhas de elaboração do orçamento do ano seguinte –, e a Lei Orçamentária Anual (LOA) – que define como e onde os recursos serão aplicados.

Moroni (2009, pp 129 e 130) informa que a Associação de Organizações Não Governamentais (ABONG) e um conjunto de redes e fóruns, que compõem a Inter-redes, foram os protagonistas da tentativa da participação da sociedade no PPA, cuja coordenação ficou sob a responsabilidade da Secretaria-Geral da Presidência. Uma das diretrizes da participação era construir um novo modelo de desenvolvimento, justo e ambientalmente sustentável, para o país, consolidando a gestão democrática e o controle social sobre o orçamento e uso de recursos públicos.



Aconteceram vários debates em todo o país, até o envio do projeto ao Congresso Nacional. Porém o Congresso e nem governo analisaram o projeto. Esse autor (Idem, p. 131) relata que em 2007 o Executivo instituiu Grupo de Trabalho para elaborar propostas de participação no PPA e, sem nenhum resultado positivo, os trabalhos foram encerrados em 2009.

Se na esfera federal a participação na elaboração do PPA ainda não se concretizou, alguns estados da federação já adotam o modelo, entre eles, o estado da Bahia.

Em 2007 o Partido dos Trabalhadores venceu a eleição para o governo do estado da Bahia, tendo sido reeleito em 2011. Desde o início de sua gestão, o governo Wagner vem institucionalizando mecanismos legais que ampliam a participação popular na formulação das políticas públicas. Um exemplo é o processo participativo de formulação do Plano Plurianual, denominado PPA P, pelo qual a sociedade baiana contribui na definição das diretrizes que orientam a agenda das políticas públicas ao longo de uma gestão determinada.

## **O PPA P NA BAHIA**

### **Metodologia**

Este trabalho investiga o processo de criação de mecanismos institucionais do Plano Plurianual Participativo no estado da Bahia. O objetivo é descrever as institucionalidades estabelecidas pelo Executivo e seu modo de funcionamento e apontar alguns pontos e fortes do processo.

O estudo utilizou metodologia qualitativa, baseando-se na análise de documentos públicos, como decretos e material informativo da Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia (SEPLAN), órgão responsável pelo gerenciamento do PPA P. Outra técnica de pesquisa adotada foi a entrevista em profundidade com três técnicos da SEPLAN, os quais participaram diretamente do PPA P 2008-2011 e também na segunda edição, referente a 2012-2016. Um deles foi o superintendente de gestão e avaliação, o outro foi um especialista em políticas públicas dessa mesma Superintendência e o terceiro, técnico da Diretoria de Desenvolvimento Territorial.



## GESTÃO DEMOCRÁTICA NA BAHIA

O superintendente de Gestão e Avaliação explicou que a implementação do PPA P na Bahia deve-se, entre outros fatores, ao fato de o governador ter vivenciado a primeira tentativa ocorrida no governo federal, no qual exerceu função pública.

Em material institucional distribuído pelo governo estadual sobre o PPA Participativo, o PPA é descrito como um plano pelo qual o governo define suas diretrizes e programas para os próximos quatro anos, o qual é apresentado e apreciado pela Assembleia Legislativa. Para elaborar o PPA, o governo do estado realiza o PPA Participativo, pelo qual apresenta à sociedade as diretrizes estatais e também ouve as necessidades sociais, seus problemas e soluções, os quais podem ser incluídos nos programas de governo. Esse documento ainda explica que, para o Plano de 2008 e 2011, foram realizadas reuniões nos 26 Territórios de Identidade, resultando em oito mil propostas. Os encontros em todos os territórios permitiram a manifestação das singularidades que compõem a população e o estado da Bahia, contribuindo para que o planejamento do desenvolvimento do estado se alicerçasse sobre bases mais consistentes, considerando os diversos aspectos, evitando, assim, planos com conteúdos distantes das diversidades baianas. A realização do PPA Participativo é associada ao compromisso do governo do estado com a inclusão e justiça social, ao projeto de consolidar a democracia cidadã com transparência e participação social.

O superintendente de gestão e avaliação contou que, logo após a posse do governador, foram formadas equipes para dar início ao processo do PPA Participativo, porque o prazo para o envio do PPA ao Legislativo é 31 de agosto. Foram realizadas plenárias em 17 Territórios de Identidade, as quais contaram com a participação diária de 800 pessoas, o saldo final foram cerca de oito mil propostas para o PPA. O tempo para processamento das propostas pela Seplan e distribuição para todas as secretarias foi muito curto. Apesar das dificuldades, parece difícil discordar do entrevistado de que essa experiência representou uma inovação institucional.



A partir da gestão que se iniciou em 2003, o estado da Bahia está dividido em Territórios de Identidade, considerados espaços de formulação e execução de políticas públicas. No início, eram somente 13 territórios, perseguindo a divisão então determinada pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário para os territórios de cidadania. Porém, essa divisão foi ampliada e, na época eram 26 Territórios, atualmente são 27. Para a compreensão do mecanismo do PPA Participativo, faz-se necessário explicar o Programa Territórios de Identidade.

### **Territórios de Identidade na Bahia**

O objetivo da divisão do estado em Territórios de Identidade é contemplar as diversidades econômicas, geográficas, sociais e culturais das diversas regiões do extenso estado baiano no planejamento do desenvolvimento. Duarte (2009) explica que essa divisão difere da empregada pelo IBGE, baseada em regiões organizadas pelo viés econômico, as quais servem de base para formulação de políticas públicas e de organização de dados estatísticos. Esse autor acrescenta que os Territórios de Identidade não se explicam apenas por critérios objetivos, mas pelo modo como a população elabora a sua identidade, os seus sentimentos de pertencimento e destinos. Duarte destaca relevância dos laços cotidianos na estruturação dos territórios.

As reflexões de Milton Santos (2000) são referência para o conceito de Território de Identidade na Bahia, desse autor destacamos o argumento de que o território é um cenário onde os sentimentos das pessoas em relação ao lugar em que vivem – onde produzem, se reproduzem, manipulam elementos culturais, materiais e espirituais - se articulam com o pertencimento e a identidade.

Os conceitos que envolvem e explicam os Territórios de Identidade do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) merecem ser esclarecidos. Isso porque, antes da instituição do programa pelo governo da Bahia, ele já fora implementado pelo MDA como metodologia para a gestão de políticas de desenvolvimento dos espaços rurais e, sem dúvida, exerceu influência sobre o modelo atualmente executado pelo governo baiano.





Perico (2009, p. 57) destaca a multidimensionalidade do território, abrangendo a dimensionalidade econômica (associado ao uso dos recursos locais), sociocultural (relacionado à equidade, a participação política de todos, envolvendo valores, respeito à diversidade), político-institucional (vinculado à construção e renovação de instituições democráticas) e ambiental (apoiado no princípio de sustentabilidade dos recursos naturais, na vida das gerações futuras).

Esse mesmo autor explica que o conceito de cultura adotado pela política do MDA se inspira nas reflexões do antropólogo Geertz, para quem ela representa sistemas simbólicos compartilhados por diversos membros da sociedade, os quais ordenam “comportamentos, valores e manifestações expressando unidade e coesão social” (Idem, p. 59).

Identidade, por sua vez, ancora-se nas reflexões do sociólogo Castells, para quem elas são fontes de significado para os “próprios autores”, os quais são elaborados ao longo do processo de “individualização”, trazendo significados históricos e orientando os indivíduos em suas vidas. Perico destaca a posição de Castells de que esse é um processo relacional, que ocorre em um determinado contexto (Idem, pp. 61 e 62).

A partir das colocações de Perico, concluímos que o conceito de Território de Identidade é bastante abrangente, proporcionando uma complexidade de elementos para orientar a elaboração e implementação das políticas públicas. Isso porque ele contempla um espaço determinado, onde têm destaque as relações dos cidadãos no movimento de produção econômica, cultural, geográfica, religiosa, política, histórica, enfim, envolve todas as facetas dos seres. Assim, as singularidades de cada região da Bahia podem ser manifestas e contempladas ao longo do planejamento e execução das políticas, as quais podem ser ajustadas às especificidades de cada território, resultando em ações mais eficientes e, sobretudo, democráticas.

O Programa Territórios de Identidade foi instituído pelo Decreto N. 12.354 de 25 de agosto de 2010, com a finalidade de promover o desenvolvimento econômico e social dos Territórios de Identidade na Bahia. O decreto define Território de Identidade como “agrupamento identitário municipal, formado de acordo com critérios sociais, culturais, econômicos e geográficos, e reconhecido pela sua



população como espaço historicamente construído ao qual pertence, com identidade que amplia as possibilidades de coesão social e territorial”. O Decreto estabelece que a responsável pela coordenação do programa é a Secretaria de Planejamento, devendo desenvolver o planejamento territorial de políticas, ampliar a participação social na gestão das políticas de modo que valorize a diversidade cultural, econômica, social e geográfica.

Criou-se o Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial (CEDETER), como um fórum consultivo permanente para subsidiar a elaboração de políticas públicas territoriais, alicerçadas na proposta de desenvolvimento sustentável, em permanente diálogo com instituições públicas, entidades da sociedade civil e Colegiados Territoriais. O CEDETER, entre outras competências, é responsável pela homologação dos Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Sustentável (CODETER), os quais são definidos como fóruns consultivos de discussão local de ações e projetos de desenvolvimento territorial, composto paritariamente por representantes do poder público estadual e municipal, pela sociedade civil organizada, em cada território.

O CEDETER é composto por representantes das secretarias de Planejamento, Desenvolvimento e Integração Regional, Saúde, Educação, Cultura, Desenvolvimento Urbano, Relações Institucionais, Agricultura, da Delegacia Estadual do Ministério do Desenvolvimento Agrário, do Ministério de Integração Regional e de representantes do CODETER.

Podemos, então, observar que a composição desses dois conselhos, responsáveis pelo planejamento do desenvolvimento dos territórios, é ampla e abre espaço para representação da sociedade civil dos territórios. Apontando para o fato de que o desenho institucional da atual gestão busca garantir espaços para a participação da sociedade civil nas decisões das políticas públicas.

### **Os mecanismos institucionais do PPA Participativo**

A breve descrição do Programa Territórios de Identidade na Bahia possibilita a melhor compreensão do PPA Participativo, pois este último se vincula ao Programa dos Territórios, uma vez que os territórios são unidades a partir das



quais o planejamento é elaborado no estado. Além disso, as discussões do PPA Participativo ocorrem de quatro em quatro anos e elas não estão desvinculadas das atividades frequentes do Programa Territórios de Identidade. Como vamos observar, os mecanismos institucionais do PPA Participativo se entrecruzam com os do Programa dos Territórios.

O Decreto N. 11.123 de 30 de Junho de 2008 instituiu o Conselho de Acompanhamento do Plano Plurianual (CAPPA) – PPA 2008-2011 – para subsidiar e aconselhar o governo do estado na execução do referido PPA e propor ajustes necessários. O CAPPA se compõe de representantes governamentais (Secretário de Planejamento e Secretário de Relações Institucionais) e de representantes da sociedade civil (dois representantes de cada um dos 26 Territórios de Identidade).

Os representantes da sociedade civil no CAPPA devem reunir-se nos Territórios para acompanhar as ações em cada um deles e reproduzir no Território de Identidade as diretrizes estabelecidas pelo Conselho.

Desse modo constatamos que os membros do CODETER participam do CAPPA, acompanhando a execução do PPA, o qual foi discutido e contou com a colaboração dos representantes de entidades em cada território.

O Caderno do PPA-P 2012-2015 relata que, após o primeiro PPA-P, em 2007, outros processos de consulta à sociedade civil foram realizados no estado, como as conferências de cultura, educação, direitos humanos, comunicação, juventude e igualdade racial. Além disso, aconteceram os diálogos territoriais, entre os meses de abril e junho de 2010, promovidos pelo CAPPA e pela Coordenação Estadual dos Territórios (CET). O objetivo dos diálogos foi aprofundar a discussão da política territorial, intensificar a integração dos membros do CAPPA aos colegiados territoriais e prestar contas das ações do governo aos Territórios, inclusive a apresentação da execução de demandas do PPA-P pelo governo.

O PPA Participativo (PPA-P) de 2012-2015 foi instituído pelo Decreto 12.578, de 8 de fevereiro de 2011, com o objetivo de construir um relatório de escuta social para contribuir na elaboração do referido PPA. O decreto estabelece sete etapas para o PPA Participativo, a saber: a) “elaboração de matriz de desenvolvimento estratégico, com definição de pauta de discussão a ser utilizada como referência no processo de escuta social”; b) criação de Grupos de Trabalhos



Territoriais (GTT) para fomentar a escuta social; c) realização de encontros para apresentar a metodologia do PPA-P e alinhamento com o CAPPa 2008-2011 e com o CEDETER; d) capacitação dos GTTs para aplicar a metodologia nos territórios; e) realização das plenárias, entre os meses de abril e maio de 2011, nos 26 Territórios. O PPA-P deverá considerar os planos de desenvolvimento de longo prazo do estado e o território de identidade como espaço de representação para a contribuição social.

Esse último decreto esclarece a vinculação do PPA-P com o projeto dos Territórios de Identidade e a forma como os mecanismos são compartilhados. Assim, observamos que as discussões e ações do PPA-P, a cada quatro anos, só se tornam possíveis em virtude da estrutura que vai sendo organizada, perenemente, no desenvolvimento da metodologia dos Territórios de Identidade.

Como vimos, nesse segundo processo participativo do PPA foi criado o GTT. O superintendente de Gestão e Avaliação explicou a importância da atuação desse grupo, composto por indivíduos que residem no território, membros da sociedade civil e também do poder público, cujas instituições possibilitaram a oferta de automóveis e de combustível para mobilizações locais. Mais especificamente, os GTTs tinham como membros, em cada território, integrantes do CAPPa, do CEDETER, assim como da diretoria regional de saúde (DIRES), diretoria regional de educação (DIREC) e da Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola (EBDA). Em virtude de serem moradores do território, o entrevistado explicou que eles conhecem a dinâmica local. Foi realizado um evento de dois dias em Salvador, reunindo as 234 pessoas que compuseram os GTTs dos 26 territórios. No encontro foram realizados seminários e oficinas para a definição dos núcleos temáticos do PPA-P. Os integrantes discutiram, opinaram e validaram a metodologia. Depois desse encontro, eles se encaminharam para seus territórios para convocar e mobilizar as entidades para a discussão do PPA-P e para as plenárias, as quais reuniram, em cada um dos territórios, um público de 250 pessoas.

No encontro para os integrantes dos GTTs de todos os territórios foram definidos os três eixos estruturantes do PPA-P, com seus respectivos núcleos temáticos e seus respectivos temas. Abaixo, são listados os eixos e temas:



- **Eixo 1** – Inclusão Social e Afirmação de Direitos (políticas sociais e afirmação de direitos)  
*Núcleos:* Educação, Educação, Saúde, Inclusão social, Infraestrutura social, Igualdade de direitos humanos da igualdade racial;
- **Eixo 2** – Desenvolvimento sustentável e infraestrutura para o desenvolvimento (ações para garantir expansão e empreendimentos das atividades sociais para geração de riquezas de forma sustentável)  
*Núcleos:* Cadeias e redes produtivas (indústria, comércio, serviços e mineração); Agropecuária; Meio Ambiente; Ciência, Tecnologia e Inovação; Turismo, Cultura.
- **Eixo 3** – Gestão democrática do Estado (busca a transparência, a participação e o diálogo social e implantação de gestão por resultado).  
*Núcleos:* Planejamento e gestão governamental; gestão de serviços do Estado; Gestão financeira; Gestão de pessoas; Participação e controle social.

Após a apresentação das propostas nas plenárias, o conjunto delas é analisado na Seplan, a fim de serem (ou não) validadas. O especialista em políticas públicas explicou os principais aspectos considerados para a validação da proposta.

Em primeiro lugar, ela deve ser clara, bem definida, mensurável e não genérica. A proposta ainda tem que se ajustar aos propósitos já firmados no Plano Plurianual, não sendo validadas as que não se ajustam às linhas definidas do PPA. Também não são validadas propostas cujo conteúdo envolva outros entes federativos, além do estado da Bahia. São rejeitadas as que possuem redações confusas, cujos sentidos não sejam explícitos. Por fim, não são validadas aquelas que já tenham sido contempladas em outras propostas.

Segundo o entrevistado, após a validação, os textos das propostas são revisados, para que as redações tenham texto formal e uniforme. Depois, elas são sistematizadas em eixos, núcleos temáticos e temas.

Essas propostas são encaminhadas para as respectivas secretarias, as quais analisam e definem pela inclusão ou não em seu planejamento, sendo reenviadas para a Seplan, responsável pela organização e finalização do PPA, a ser enviado para apreciação do Legislativo.



Segundo o entrevistado, no PPA P 2012-2015, concursos para servidores públicos e educação profissional se destacaram entre as demandas mais solicitadas nos territórios em geral.

Ainda merece registro o Plano Bahia 2023, pelo qual o governo visa traçar planejamento de longo prazo para o estado, em data que celebra 200 anos de luta contra a dominação colonial. Esse Plano oferece subsídios para os PPAs, a fim de que, perenemente, sejam construídas as bases para a realização do planejamento pretendido para 2023. Esse plano envolve as diversas secretarias de estado e o Conselho de Desenvolvimento Econômico (CODES). Foram realizados vários seminários “Pensar a Bahia”, a fim de refletir e construir as estratégias as diretrizes do Plano.

Como podemos observar, o PPA-P é parte de um complexo mecanismo de planejamento de desenvolvimento do estado, sendo que todos se assentam em propostas de participação da sociedade civil, contribuindo, assim, na construção de instituições de uma gestão democrática.

## **A EXPERIÊNCIA DO PPA-P PELOS TÉCNICOS DA SEPLAN**

Os entrevistados relataram suas experiências no processo de organização e execução da escuta e da sistematização das propostas nos territórios. Todos eles participaram ativamente no PPA-P. O objetivo das entrevistas foi levantar informações sobre o PPA-P, uma vez que esse é ainda um processo bastante recente, sobre o qual há pouco material publicado. Assim, nesse momento, parece essencial recuperar e registrar a curta história do PPA-P a partir de seus executores.

### **Implantação do PPA-P**

Segundo o técnico da Diretoria de Planejamento Territorial, a política territorial na Bahia foi influenciada pelo programa do Ministério de Desenvolvimento Agrário, no qual o território é espaço de planejamento e execução de políticas públicas. A Bahia contava com treze territórios de cidadania em 2007. Após os Territórios de Identidade, o governo institucionalizou o PPA-P, com a criação do decreto que instituiu o CAPP. Esse técnico destacou que a Bahia é o primeiro estado do país a criar mecanismos institucionais para esse tipo de participação social.



Posteriormente, foi criado o CEDETER, o qual opera como instrumento de gestão da dinâmica dos territórios e espaço de concertação social. Ele explica que os Conselhos Territoriais – base da política territorial – não são institucionais, por isso têm autonomia nas ações, não estando submetidos ao Estado.

O superintendente de Gestão e Avaliação concluiu que um problema do primeiro PPA P, em 2007, foi o elevado número de participantes, prejudicando a sua eficiência para a construção de propostas, já que é difícil ouvir tantos em tão curto período. Porém, ele destacou o valor simbólico dessa grande reunião. Isso porque, pela primeira vez, a população baiana teve oportunidade de participar, de colocar suas necessidades, de se fazer ouvir pelo Estado, sendo que, inclusive, o próprio governador compareceu em algumas plenárias. Essa aproximação entre população e governo foi relevante em um estado que experimentou anos seguidos de governos pouco suscetíveis para a participação democrática direta.

No segundo PPA-P foram efetuadas mudanças na organização, até mesmo em virtude de o tempo para os trabalhos foi superior à edição anterior. Ele citou como duas mudanças importantes na segunda edição a criação do GTT e a diminuição de participantes - para 250 pessoas - permitindo debate de melhor qualidade. O entrevistado ressaltou a importância da motivação dos agentes envolvidos, elemento que ele avalia como fundamental para o sucesso da empreitada.

Na formação do GTT, esse entrevistado explicou que os moderadores – servidores públicos de todas as secretarias – puderam atuar em virtude do apoio dos Secretários das diversas pastas estaduais, os quais dispensaram funcionários de suas atividades cotidianas para atuarem no PPA-P, além de financiarem transporte e diárias. Isso porque os custos da logística da participação democrática são altos. A SEPLAN se reuniu com os secretários, buscando cooperação no projeto. O entrevistado reconheceu que a gestão democrática exige recursos, portanto é uma opção que envolve custos para o Estado. Ou seja, criar mecanismos de participação e atuar para que eles sejam efetivamente apossados pela sociedade civil exige investimento humano e financeiro por parte da administração, pois envolve planejamento, acompanhamento da gestão, execução, capacitação de recursos humanos. Enfim, uma engenharia administrativa.



## Problemas do PPA-P

Para o entrevistado da Diretoria de Planejamento, a participação social é mais intensa nos territórios onde há empresas como a Codefasf ou Chesf, porque elas promovem ações que despertam a organização social. Essa informação atenta para o impacto social de uma grande empresa pública na localidade, pois as suas atividades terminam por exigir a organização da sociedade, com efeitos sobre a possível conscientização e participação, inclusive em temas mais amplos do que os relacionados ao escopo das próprias empresas. Elas podem contribuir na criação de um ambiente mais participativo politicamente, mesmo que de forma involuntária.

Esse entrevistado assinalou a necessidade de implantação de uma política de longo prazo para capacitar e formar lideranças em relação à questão territorial, a fim de operar mudanças de mentalidade, despertando o interesse na participação. Pois, a participação atual pode ser incrementada.

O especialista em políticas públicas informou que os grupos mais bem organizados e atuantes, costumam fazer propostas mais objetivas e formatadas já na perspectiva do Território, assim, com mais facilidade de validação. Observamos, então, que a experiência da organização e do trabalho coletivo pode influenciar na capacidade de o grupo conseguir introduzir sua proposta e tornar coletivo os seus interesses. Em contraste com aqueles pouco organizados, com frágil histórico de mobilização, com predomínio de objetivos individuais e que ainda estão mais focados no local do que no território.

Para o superintendente, um dos principais problemas em relação ao PPA-P é o baixo índice de execução das propostas aprovadas. Isso se dá em virtude de as secretarias estaduais ainda não estarem organizadas segundo a divisão dos Territórios de Identidade, ou seja, as suas ações ainda obedecem à lógica estadual anterior aos territórios. Atualmente elas vêm se ajustando, mas de forma lenta. Ele acredita que isso é consequência de uma cultura praticada na máquina estatal, segue, ainda, um desenho de vários quadrados fechados. Contra isso, o entrevistado defende ações de convencimento dos agentes da máquina administrativa. Outro aspecto é a resistência de alguns prefeitos que consideram o PPA-P um projeto de esquerdistas. O fato é que ainda há muitos desafios a serem vencidos, que podem





exigir longo período porque a forma de ação do governo e da SEPLAN se pauta mais pelo diálogo e convencimento do que pela imposição, a qual não necessariamente resultaria em melhores resultados. O entrevistado reflete que o lento processo de construção dos projetos democráticos provoca um descompasso entre as dificuldades da burocracia e a pressão da sociedade para participar.

O superintendente de Gestão aponta a permanência de uma cultura tradicional, que implica em determinados hábitos, a qual impõe obstáculos ao bom desempenho desse projeto como problema para a execução das propostas. Isso pelo fato de não ser incomum que o gestor se oponha às novas propostas, em virtude de temer que a participação social possa se configurar numa ameaça à sua autoridade na administração, a qual derivaria do fato de ele ser detentor de um conhecimento hegemônico, não compatível com as exigências do PPA-P.

O especialista em políticas públicas também comentou o descompasso de funcionários que resistem aos padrões mais abertos à participação democrática, procurando manter lógicas conservadoras. Segundo ele, esse é um entrave para a ação das secretarias estaduais. A secretaria da cultura foi apontada como a única que aderiu integralmente às propostas da gestão participativa e do programa dos Territórios de Identidade.

### **Aspectos positivos do PPA-P**

Para o entrevistado da Diretoria, com o PPA-P - e todos os outros projetos relacionados ao Programa dos Territórios de Identidade - o estado da Bahia vive um processo pioneiro de criação e consolidação de gestão democrática. Afinal ele é o primeiro estado no Brasil que criou mecanismos institucionais legais que garantem canais de participação na elaboração do planejamento do estado.

O especialista em políticas públicas conclui que as políticas do governo exercem efeitos sobre a população, incidindo nas suas demandas. Uma prova disso seria o fato de temas como políticas contra o analfabetismo e a educação profissional – programas já implementados pelo governo – geraram inúmeras demandas dos territórios. Essa demanda sugere que a população concordou com relevância dos investimentos, solicitando a continuidade e/ou incremento.



Outro aspecto esclarecido pelo entrevistado é o destaque das demandas por controle social. Ou seja, o exercício participativo pode estar estimulando o interesse pelo acompanhamento das ações do Estado. No mínimo, a proposta do PPA-P parece se ajustar às expectativas de parcelas da população.

Segundo o entrevistado da Superintendência de Gestão o processo do PPA-P não se encerra com os eventos nos Territórios, porque ainda há o processo de acompanhamento da gestão e depois o retorno aos locais, para prestação de contas das propostas validadas. Essas ações promovem aprendizado para o governo e para a sociedade, principalmente para aqueles setores que, até anos atrás, estavam excluídos da participação de um governo democrático na Bahia.

Outro destaque do entrevistado da Superintendência é o possível retorno econômico relacionado à participação social na gestão, isso porque as pessoas envolvidas tendem a valorizar mais os equipamentos e serviços que lhe são colocados à disposição. A conclusão do entrevistado sugere que os cidadãos se sentem participando do processo que resultou nessa oferta de direitos.

O especialista em políticas públicas avaliou que o processo participativo é interessante economicamente, isso porque, assim, o governo tem condições de elaborar ações vinculadas às reais necessidades do local. O processo de escuta social desvenda os aspectos da realidade onde a ação será desenvolvida. Desse modo, o planejamento pode se aproximar mais das necessidades e responder melhor às demandas, tornado-se mais eficiente.

Uma relevante repercussão do PPA-P para o entrevistado da Superintendência é a diferença desse mecanismo de participação em relação ao Orçamento Participativo. Pois no PPA-P “estou discutindo com a sociedade um horizonte de quatro anos, estou analisando um aspecto macroeconômico, macropolítico, ambiental, social, estou falando de política pública, de propostas para o Território de Identidade, a população percebeu de maneira clara, não estamos discutindo política local, do ponto de vista do município. Foco no território, portanto na cooperação, não na competição”. Ele ainda conclui “você interage com a população do ponto de vista das políticas de médio e longo prazo, saindo da demanda pontual e imediata”.



Em suma, podemos observar que o processo do PPA-P traz contribuições para a cooperação dentro da máquina pública, assim como desempenha um caráter educativo para a população, fazendo-a sentir participantes das políticas e, até mesmo, da importância do planejamento em longo tempo e larga escala.

## **CONCLUSÕES**

O levantamento dos documentos e a análise do conteúdo das entrevistas com os técnicos da Seplan revelam que a execução do PPA Participativo na Bahia exige investimentos de recursos financeiros, humanos e, sobretudo, de tecnologia administrativa. O objetivo de ampliar a participação social se expressa nas ações do governo nos diversos campos. Os obstáculos, como se poderia supor, não são insignificantes. Talvez um dos principais pontos seja a resistência em setores dentro do próprio governo às novas tendências de planejamento territorial e gestão participativa. Após anos de gestões conservadoras, parece comum que muitos servidores se oponham à mudança de comportamento. As divisões geográficas das secretarias ainda são influenciadas por padrões antigos. Nesse ponto, vale ressaltar que os desajustes nas divisões territoriais entre os vários setores do governo não são uma exclusividade do governo baiano. Ao contrário, por todo o país observamos que os mapas de diferentes setores nem sempre coincidem, impondo obstáculos à ações intersetoriais, como saúde e educação, segurança etc.



## REFERÊNCIAS

AVRITZER, L. Sociedade civil e participação no Brasil democrático. In: \_\_\_\_\_ (org.). **Experiências nacionais de participação social**. SP: Cortez, pp. 27-53, 2009.

\_\_\_\_\_. Reforma política e participação no Brasil. In: \_\_\_\_\_; Anastasia, F. (orgs.). **Reforma política no Brasil**. BH: Ed. UMFG, pp. 35-44, 2006.

\_\_\_\_\_. Teoria democrática, esfera pública e participação local. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 1, n. 2, Jul/Dez, 1999, pp. 18-43.

DAGNINO, E. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando. In: Mato, D. (coord) **Política de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES: Universidad Central de Venezuela, pp. 95-110, 2004.

DUARTE, J. C. S. Território de identidade e multiterritorialidade, paradigmas para a formulação de uma nova regionalização na Bahia. In V Encontro Multidisciplinar de Cultura, 2009. **Trabalhos apresentados...** Salvador, 27 a 29 de maio de 2009.

GUIMARÃES, J. R. Culturas brasileiras e participação democrática. In: Avritzer, L. (org.) **Experiências nacionais de participação social**. SP: Cortez, pp. 13-25, 2009.

JACOBI, P. Poder local, políticas sociais e sustentabilidade. **Saúde e Sociedade**, 8(1), 1999, pp. 31-48.

MORONI, J. A. O direito à participação no governo Lula. In: Avritzer, L. (org.) **Experiências nacionais de participação social**. SP: Cortez, pp. 1-7-140, 2009.

PAES, A. P. P de. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **RAE**, vol. 45, n.1, Jan/Mar, 2005, pp. 36-45.

PERICO, R. E. **Identidade e território no Brasil**. Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, 2009.

SANTOS, M. **Território e sociedade**. Entrevistas com Milton Santos. SP: Fundação Perseu Abramo, 2000.



---

**AUTORIA**

**Maria Inês Caetano Ferreira** – Profa. Adjunta da Universidade Federal do Recôncavo (UFRB).

Endereço eletrônico: inesferreira15@yahoo.com.br

**Helena Carla Cazas Fagundes** – graduanda do curso de Gestão Pública da UFRB.

Endereço eletrônico: helenacarla\_09@hotmail.com

