

---

# DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: O PLANO PLURIANUAL PARTICIPATIVO NO ESTADO DA BAHIA

*PARTICIPATIVE DEMOCRACY: PLURIANUAL PARTICIPATIVE  
PLANNING OF BAHIA*

---

*Maria Inês Caetano Ferreira*

*Profª. Adjunta da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, na área de Políticas Públicas, no Curso de Gestão Pública. Pós-doutorado em Ciências Sociais Aplicadas (2007) pelo NEPP/UNICAMP/CNPQ. Autora do livro Homicídios na periferia de São Paulo: violência na solidariedade e co-autora do livro Administração Pública no Brasil: uma breve história política.*

*Eluammi Rocha Matos*

*Graduanda do curso de Gestão Pública da  
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia*

SUMÁRIO: Introdução; 1 Participação popular no Brasil; 2 O PPA P na Bahia; 3 Gestão democrática na Bahia; 3.1 Territórios de Identidade na Bahia; 3.2 Os mecanismos institucionais do PPA Participativo; 4 A experiência do PPA P pelos técnicos da Seplan; 4.1 Implantação do PPA-P; 4.2 Problemas do PPA-P; 4.3 Aspectos positivos do PPA-P; 5 Conclusões; Referências.

**RESUMO:** O artigo apresenta 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 da atual estrutura administrativa, a qual combina o clássico modelo de democracia representativa com participativa. O Planejamento Plurianual Participativo (PPA P) do estado da Bahia é um exemplo das consequências dessas conquistas democráticas.

O principal objetivo foi conhecer os mecanismos institucionais do PPA P na Bahia, os quais possibilitam ao governo executar essa proposta. A metodologia envolveu a pesquisa de documentos oficiais e entrevistas de longa duração, com roteiro semiestruturado, com técnicos da SEPLAN, responsáveis 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 alguns problemas que ainda podem ser enfrentados.

**PALAVRAS-CHAVE:** Democracia. Cidadania. Participação Social. Planejamento. Bahia

**ABSTRACT:** This article shows data on Plurianual Participative Planning (PPA P) of Bahia and democratic administration process challenges. First section, we examine theories on Brazilian democratization process reporting to political movements of 70's. These movements have influenced upon present Brazilian administrative model. It combines representative and participative democracy. Participative Planning of Bahia is an example of democratic arrangement.

Our purpose is making a description of institutional democratic mechanisms to execute social participation. Methodology is qualitative. We have analyzed official documents and interviewed servants who have acted on PPA P. Finding shows PPA P brings people near of government and vice-versa after a lot of years of authoritarian government.

**KEYWORDS:** Democracy. Citizenship. Social Participation. Planning. Bahia

## INTRODUÇÃO

Este artigo discute o processo de construção da democracia participativa no estado da Bahia, por meio da investigação da implantação do Plano Plurianual Participativo do governo do estado. Buscamos introduzir o debate sobre o PPA Participativo, que ainda é muito recente, sobretudo nas suas intersecções com a metodologia dos Territórios de Identidade.

A pesquisa sobre o PPA Participativo no estado da Bahia ainda está em seus primeiros passos. Este trabalho expõe as descobertas iniciais de um estudo que, sem dúvidas, deve ser aprofundado.

Neste trabalho descrevemos os mecanismos institucionais elaborados pelo governo estadual para a instituição e operação do PPA Participativo e resultados de entrevistas com técnicos da Secretaria de Planejamento, órgão responsável pela coordenação do PPA.

O artigo está estruturado da seguinte forma, a saber: na primeira parte fazemos uma breve discussão da literatura sobre o processo de democratização da sociedade brasileira, culminando na criação de mecanismos institucionais que possibilitam a participação da sociedade nas decisões sobre as políticas públicas no país. Num segundo momento, descrevemos a criação do PPA Participativo no estado da Bahia e da metodologia dos Territórios de Identidade, seus objetivos, mecanismos institucionais e reflexões de técnicos da Secretaria de Planejamento do estado (SEPLAN) sobre as experiências nos PPAs dos anos de 2007 e 2011 e de 2012-2015. Esses técnicos discutem pontos fortes e fracos da atual metodologia.

## 1 PARTICIPAÇÃO POPULAR NO BRASIL

Avritzer<sup>1</sup> 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, motivo pelo qual essa última deveria ocupar os cargos políticos e definir as ações dos governos. A manutenção da estabilidade política era uma das principais justificativas para a limitada participação popular. Avritzer destaca que nos últimos 20 anos as correntes que defendem a ampliação da participação da população vêm ganhando terreno. Alguns dos motivos da mudança seria a intensificação de movimentos sociais, os

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

quais influenciaram no retorno da democracia na América Latina e no Leste Europeu, e as demandas por prestação de contas e transparência por parte do governo.

Dagnino<sup>2</sup> esclarece que a Constituição Federal de 1988 é o marco legal que promove o alargamento nos processos da democracia no país. Ela criou 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<sup>3</sup> conclui que houve avanço na participação dos movimentos sociais da década de 70 em relação aos de décadas anteriores. Isso porque os dos anos 70 defenderam a democracia e cidadania ativa, ultrapassando os ideais de nacionalismo e soberania, comuns aos seus antecessores. O comprometimento com a democracia e cidadania incidiu em vitórias no âmbito institucional, as quais reconfiguraram o desenho do Estado nacional, conclui o autor<sup>4</sup>.

Para Avritzer<sup>5</sup>, houve redefinição na forma de fazer política, rompendo com a baixa participação e o clientelismo político, os quais eram predominantes antes da década de 80.

Jacobi<sup>6</sup> 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, quando o Estado era o principal ator na formulação de políticas e pouco permeável a pressões populares no processo decisório.

Para Paes<sup>7</sup> os movimentos sociais defenderam um projeto político que contemplava a participação dos atores na definição da agenda política, formulação, implementação das políticas e controle social. As formas de participação no processo decisório federal e local, garantidos pela Constituição, foram influenciadas pelas lutas dos movimentos.

---

2 DAGNINO, E. Sociedade civil, participação e cidadania do que estamos falando?. In: MATO, D. (coord.) *Política de cidadania y sociedade civil em tempos de globalización*. Caracas: FACES: Universidad Central de Venezuela, p. 995-110, 2004.

3 GUIMARÃES, J.R. Culturas democráticas e participação democrática. In .AVRITZER, L. (org.). *Experiências nacionais de participação social*. São Paulo: Cortez, p. 13-25, 2009.

4 Idem p. 16.

5 AVRITZER, 2009, p. 27-53.

6 JACOBI, P. Poder local, políticas sociais e sustentabilidade. *Saúde e Sociedade*. v. 8, n. 1, p. 31-48, 1999.

7 PAES, A.P.P. de, *Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social*. RAE, v. 45, n. 1, jan/mar, p. 36-45, 2005.

Avritzer<sup>8</sup> destaca 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.

Paes<sup>9</sup> 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 foi a relevância atribuída à eficiência econômica do gerencialismo, em contraste à ênfase na participação política da sociedade civil pelos movimentos sociais. Esta última, explica Paula<sup>10</sup>, se associava outro paradigma de administração, a qual defendeu 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 para a co-gestão 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<sup>11</sup>.

A partir de 2003 o governo Lula intensificou a criação de institucionalidades para a participação dos atores na esfera federal. Avritzer<sup>12</sup> 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.

8 AVRITZER, L. Teoria democrática, esfera pública e participação local. *Sociologias*, Porto Alegre, n. 1, v. 2, jul/dez, p.18-43, 1999.

9 PAES, op. cit., p. 36-45.

10 Ibidem.

11 Ibidem.

12 AVRITZER, 2009, p. 27-53.

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<sup>13</sup> 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 de 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 nem o Congresso e nem governo analisaram o projeto. Esse autor<sup>14</sup> 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 adotaram 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 contribuiu na definição das diretrizes que orientam a agenda das políticas públicas ao longo de uma gestão determinada.

---

13 MORONI, J.A. y In. AVRITZER, L. (org.) *Experiências nacionais de participação social*. São Paulo: Cortez, p. 117-140. 2009.

14 Idem.

## **2 O PPA P NA BAHIA**

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.

A metodologia empregada foi a qualitativa, baseada 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 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, o especialista em políticas públicas dessa mesma Superintendência e o terceiro, técnico da Diretoria de Desenvolvimento Territorial.

## **3 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 tentativa 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 apreciado pela Assembleia Legislativa. Para elaborar o PPA, o governo do estado realiza o PPA Participativo, o qual pode ser definido como um processo de diálogo entre governo e grupos da sociedade. O governo apresenta suas diretrizes à sociedade e ouve suas necessidades, problemas e soluções, os quais podem ser incluídos nos programas governamentais. 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 da população baiana, contribuindo para que o planejamento do desenvolvimento do estado se alicerçasse sobre bases mais consistentes, considerando os elementos da realidade social. 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.

Segundo o superintendente de gestão e avaliação, para o Plano de 2008-2011 foram realizadas plenárias em 17 Territórios de Identidade, com cerca de 800 participantes em cada uma delas, resultando em oito mil propostas. Ele ressaltou que houve pouco tempo para o processamento das propostas pela Seplan e a distribuição para todas as secretarias. Apesar das dificuldades, o entrevistado salientou a inovação institucional desse processo.

A partir da gestão que se iniciou em 2003, o estado da Bahia está dividido em Territórios de Identidade, definidos como espaços de formulação e execução de políticas públicas. A princípio perseguiu-se a divisão adotada pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário para os territórios de cidadania, somando 13 territórios. Em 2010, ano do Decreto Oficial que institui o Programa Territórios de Identidade, já havia 26. Atualmente, o estado se compõe de 27 Territórios. Para a compreensão do mecanismo do PPA Participativo, faz-se necessário explicar o Programa Territórios de Identidade.

### **3.1 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 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, em virtude da influência exercida sobre o programa do governo baiano.

Sobre a política desenvolvida pelo MDA, Perico<sup>15</sup> destaca a multidimensionalidade do território, abrangendo a dimensão econômica (associado ao uso dos recursos locais), sociocultural (relacionado à equidade, com a participação política de todos e respeito a valores e 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 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”.<sup>16</sup>

Identidade, por sua vez, ancora-se nas reflexões do sociólogo Castells, para quem ela é fonte de significado para os “próprios autores”, elaborado ao longo do processo de “individualização”, trazendo significados históricos e orientando os indivíduos em suas vidas. Perico destaca tratar-se de um processo relacional, localizado em um determinado contexto, como ensina Geertz<sup>16</sup>.

A partir das colocações de Perico, concluímos que o conceito de Território de Identidade é bastante abrangente, proporcionando uma complexidade de elementos que orientam a elaboração e implementação das políticas públicas. Isso porque ele contempla um espaço determinado, onde as relações entre os cidadãos são construídas durante o movimento de produção econômica, cultural, geográfica, religiosa, política, histórica, enfim, de todas as facetas dos seres. Desse modo, as especificidades de cada região da Bahia podem ser manifestadas e consideradas no planejamento e execução das políticas, 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 Secretaria de Planejamento é responsável pela coordenação do programa, devendo desenvolver o planejamento territorial de políticas,

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

16 Idem, p. 61-62.

ampliar a participação social na gestão das políticas, valorizando 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.

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, com espaço para representação da sociedade civil dos territórios. Esse desenho se associa à proposta do institucional da atual gestão busca de garantir espaços para a participação da sociedade civil nas decisões das políticas públicas.

### **3.2 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 o planejamento territorialmente. Além disso, as discussões do PPA Participativo ocorrem de quatro em quatro anos e elas não estão desvinculadas das frequentes atividades do Programa Territórios de Identidade. Como observamos, 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 pelos 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 de órgãos públicos, os quais ofertaram automóvel e combustível para as mobilizações locais. Mais especificamente, os GTTs tinham como membros, em cada território, integrantes do CAPP, 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 esses integrantes conheciam 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 desenvolvidos seminários e oficinas para definir os 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 realizar as plenárias, que reuniram cerca de 250 pessoas em cada território.

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.

As propostas apresentadas nas plenárias foram avaliadas pela Seplan para a (não) validação. 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. Ela deve se ajustar aos propósitos já firmados no Plano

Plurianual, não podem envolver outro ente federativo, além do estado da Bahia. São rejeitadas as que possuem redações confusas e as que já foram contempladas em outras propostas.

Segundo o entrevistado, após a validação, as propostas são sistematizadas em eixos, núcleos temáticos e temas. Daí, elas são encaminhadas para as respectivas secretarias, que analisam e definem pela inclusão ou não em seu planejamento. As secretarias reenviam o planejamento para a Seplan, que organiza e finaliza o PPA e o envia para apreciação do Legislativo.

Segundo o entrevistado, no PPA P 2012-2015, entre as principais demandas dos territórios, destacaram-se os concursos para servidores públicos e ações para a educação profissional.

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.

#### **4 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.

##### **4.1 IMPLANTAÇÃO DO PPA-P**

Segundo o técnico da Diretoria de Planejamento Territorial o CEDETER é um instrumento de gestão da dinâmica dos territórios e que também opera como espaço de concertação social. Ele explica que os

Conselhos Territoriais, base da política territorial, não são institucionais, portanto, não se submetem ao Estado, guardando a autonomia de suas ações.

O entrevistado da Superintendência de Gestão e Avaliação concluiu que o elevado número de participantes no primeiro PPA-P, 2007, não foi opção muito eficiente para a construção de propostas, pois foi difícil ouvir a todos. Apesar disso, ele destacou o valor simbólico dessa grande reunião, a primeira oportunidade da população baiana para colocar suas necessidades, se fazer ouvir pelo Estado, registrando, inclusive, a presença do governador em algumas plenárias. No segundo PPA-P houve mais tempo para organização, então foram efetuadas mudanças positivas como, concluiu ele, como a criação do GTTe a limitação de participantes - para 250 pessoas - garantindo debate de melhor qualidade. O superintendente realçou a motivação dos agentes envolvidos, elemento que ele avalia como fundamental para o sucesso da empreitada.

O entrevistado assinalou o problema dos custos envolvidos num processo democrático como esse, os quais puderam ser enfrentados com o apoio dos órgãos públicos envolvidos no GTT. Pois eles dispensaram servidores para atuarem moderadores, financiaram as diárias e transporte ao longo do processo Do PPA P. O entrevistado respondeu a pergunta sobre o preço da gestão democrática, concordando que se trata de uma opção que envolve custos para o Estado. Ou seja, criar mecanismos de participação e operar para que eles possam ser ocupados pela sociedade civil exige investimentos, inclusive, financeiros da administração. Afinal eles exigem planejamento, acompanhamento da gestão, execução, capacitação de recursos humanos. Enfim, uma engenharia administrativa.

#### **4.2 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, as quais promovem ações que despertam a organização social. De qualquer modo, ele assinalou a necessidade de implantação de uma política de longo prazo para capacitação e formação de lideranças territoriais, a fim de operar mudanças de mentalidade e despertar o interesse na participação.

O especialista em políticas públicas informou que os grupos mais bem organizados, já atuantes, costumam fazer propostas mais objetivas e com viés territorial, tendo, assim, maior chance de serem validadas. 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 os grupos pouco organizados, ainda focados em objetivos individuais, de alcance restrito.

Para o entrevistado da Superintendência, um dos principais problemas apontados em relação ao PPA-P é o fato de as secretarias ainda não operarem na divisão dos territórios, mantendo desenhos antigos. Assim, a secretaria da educação, por exemplo, se divide em diretorias cuja divisão se colide com os Territórios de Identidade. A consequência é que as ações de uma diretoria atingem municípios de diferentes territórios. A incompatibilidade da divisão regional dificulta a execução de programas territoriais. Outro aspecto é a resistência de alguns prefeitos que consideram o PPA-P um projeto da esquerda. O fato é que ainda há muitos desafios a serem vencidos e o lento processo de construção dos projetos democráticos provoca um descompasso, contou o especialista em políticas públicas, entre as dificuldades da burocracia e pressão da sociedade para participar.

O superintendente de Gestão assinalou como um dos principais problemas no processo do PPA-P uma cultura tradicional de parte dos funcionários, que implica em hábitos que impõem alguns obstáculos ao bom desempenho do projeto. Isso porque o gestor pode sentir que a participação popular ameaça a sua autoridade na administração. Essa autoridade derivaria da detenção de um conhecimento hegemônico. O modelo participativo, ao contrário, requer gestores capazes de dialogar, de aprender com os grupos sociais.

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.

#### **4.3 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 a Bahia foi o primeiro estado brasileiro que criou mecanismos institucionais legais que garantem canais de participação na elaboração do planejamento.

O especialista em políticas públicas conclui que as políticas do governo exercem efeitos sobre a população, incidindo nas suas demandas. Isso porque, entre as propostas comuns em vários territórios, destacam-se algumas que já são objeto de ação do estado, como as políticas contra o analfabetismo e a educação profissional. Essa coincidência sugere que a população concordou com relevância dos investimentos, solicitando a sua continuidade e/ou incremento. Outro aspecto interessante, esclarecido pelo entrevistado, é o destaque das demandas por controle social. Ou seja, o exercício participativo pode estar estimulando o interesse dos grupos sociais pelo acompanhamento das ações do governo. No mínimo, a proposta do PPA-P parece se ajustar às expectativas de parcelas da população.

Segundo o superintendente de Gestão e Avaliação, o PPA-P não se encerra com os eventos nos Territórios. Isso porque há o acompanhamento da gestão e também o retorno de equipes da Seplan aos locais, para prestação de contas. Esse retorno foi apontado como um processo de aprendizado tanto para o governo como para a sociedade. Isso porque a gestão democrática sucede muito anos de governos abertos à participação da sociedade baiana.

Outro destaque desse entrevistado é a valorização da população em relação aos equipamentos e serviços que lhe são colocados à disposição, uma vez que ela mesma participou do planejamento das ações.

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

Uma relevante repercussão do PPA-P, para o superintendente, 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.

## 5 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 à 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 uma exclusividade do estado da Bahia. Ao contrário, por todo o país observamos que os mapas de diferentes setores nem sempre coincidem, impondo obstáculos à intersetorialidade, como saúde e educação, segurança etc.

Esse trabalho apresenta somente os primeiros resultados de um trabalho que ainda deve ser aprofundado. Porém, ele busca esclarecer os leitores, de forma sintética, as institucionalidades criadas para a efetivação de uma gestão democrática. Além do mais, aponta alguns problemas para execução do processo, levantando questões para as próximas etapas da pesquisa.

## REFERÊNCIAS

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

\_\_\_\_\_. Reforma política e participação no Brasil. In: \_\_\_\_\_ e ANASTASIA, F. (orgs.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: UMFG, p. 35-44. 2006.

\_\_\_\_\_. Teoria democrática, esfera pública e participação local. *Sociologias*, Porto Alegre, ano , n. 2, p. 18-43, jul./dez. 1999.

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, 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*, v. 8, n. 1, p. 31-48, 1999.

MORONI, J.A. O direito à participação no governo Lula. In: AVRITZER, L. (org.) *Experiências nacionais de participação social*. São Paulo: Cortez, 2009.

PAES, A.P.P de. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. *RAE*, v. 45, n.1, jan/mar, p. 36-45, 2005.

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*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.