

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS
MESTRADO EM SOCIOLOGIA

**PARTICIPAÇÃO POPULAR E EMANCIPAÇÃO SOCIAL:
UM ESTUDO SOBRE O PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO DE
SERGIPE (PP)**

ANTONIO SANTANA CARREGOSA

**São Cristóvão – SE
2009**

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

ANTONIO SANTANA CARREGOSA

**PARTICIPAÇÃO POPULAR E EMANCIPAÇÃO SOCIAL:
UM ESTUDO SOBRE O PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO DE
SERGIPE (PP)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia, em nível de Mestrado, da Universidade Federal de Sergipe, como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Sociologia.

Orientador: Prof. Dr. Olívio A. Teixeira

São Cristóvão – SE

2009

ANTONIO SANTANA CARREGOSA

**PARTICIPAÇÃO POPULAR E EMANCIPAÇÃO SOCIAL:
UM ESTUDO SOBRE O PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO DE
SERGIPE (PP)**

Aprovado em 22/10/2009.

BANCA EXAMINADORA

PRF. DR. OLÍVIO ALBERTO TEIXEIRA
Universidade Federal de Sergipe – UFS

PROF. DR. PAULO SÉRGIO DA COSTA NEVES
Universidade Federal de Sergipe – UFS

PROF. DR. RUBENS PINTO LYRA
Universidade Potiguar – UNP

**São Cristóvão – SE
2009**

*Aos meus filhos Felipe e Eloá,
dois grandes motivos para minha determinação.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Juarez Guimarães, Raul Pont, Lúcio Costa e Frederico Romão (Fredão), grandes conselheiros e referências na minha formação intelectual, os quais tenho a honra de chamar simplesmente de “companheiros”.

À Universidade Federal de Sergipe (UFS), através do Programa de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, por me oportunizar a realização deste curso de mestrado.

Ao professor Dr. Olívio Alberto Teixeira, que desde o começo acreditou no meu objetivo e no caminho escolhido para chegar neste produto final, além de ter me ensinado implicitamente que é possível combinar rigor científico com sensibilidade política.

Aos membros da banca examinadora, especialmente ao Prof. Dr. Rubens Pinto Lyra, pelo carinho de atender nosso convite e pela contribuição dada a esta dissertação.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFS, especialmente professor Dr. Paulo Sergio da Costa Neves pela participação nas bancas de qualificação e defesa da dissertação, bem como pelas sugestões e contribuições a este estudo.

A todos os professores e funcionários do Programa de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais da UFS, em particular Angeline, Eraldo e Jônatas.

Aos colegas do curso pela boa convivência e pelos conselhos que me ajudaram a conhecer o *habitus* acadêmico.

À professora Magaly da Universidade Tiradentes pelo incentivo dado a essa empreitada.

A todos os funcionários da SEPLAN pela presteza e cordialidade com que me trataram neste período, especialmente Dora, Mônica, Gleideneides e Ana Cristina.

Aos meus entrevistados – Toinho de Dorinha (prefeito de Poço Verde), Roberto Caduda (SINTESE-Centro Sul), Esmeraldo Leal (dirigente do MST), Isabel Cajirama (dirigente da CMP), José Joelito (delegado do PP-Território Agreste Central) e Ana Cristina (Secretária Adjunta do Planejamento do Estado de Sergipe).

Aos colegas da agência do Banco do Brasil de Paripiranga pela paciência e compreensão, especialmente a Sandra pelo apoio irrestrito.

A todos os amigos que, de uma maneira ou de outra, me ajudaram a concluir esta tarefa, especialmente Édson da Barra, Wilson, Thomaz, Evandro, Givanildo e meu irmão Fernando.

À minha família, minha esposa Verbena, meus filhos Eloá e Felipe, meus pais Nezinho e Aia, irmã e irmãos, sobrinhos (as) que sempre me incentivaram e apoiaram em todos os sentidos.

Assim, dedico este trabalho a vocês cúmplices de todos os momentos da caminhada que originou cada linha desta dissertação.

RESUMO

O objetivo deste trabalho é discutir a articulação entre participação popular e emancipação social no âmbito do *Planejamento Participativo de Sergipe (PP)*. Busca-se combinar reflexão teórica com prática de pesquisa de campo no sentido de obter categorias operacionais, contextualizar a experiência e acompanhar seus primeiros passos. Procedendo desta maneira, observou-se que a idéia da participação popular no Brasil remonta ao período da redemocratização, que fortaleceu o debate sobre a relação entre democracia e cidadania influenciando decisivamente na elaboração da Constituição de 1988. Esse debate referenciou-se muito em experiências clássicas de democracia participativa como a *Comuna de Paris* e os *Conselhos Operários*, das quais recupera os princípios do controle social e da “redistribuição”. Com a promulgação da nova Constituição e a ascensão de governos populares, a democracia participativa na forma do Orçamento Participativo (OP) espalhou-se pelo país tendo nas gestões petistas de Porto Alegre sua experiência mais exitosa. Tornando-se marca das gestões petistas, o OP é implantado também em Aracaju com a vitória do PT em 2000. Em 2007 o PT assume o governo de Sergipe e inicia a construção do PP com a meta de corrigir as desigualdades sociais do estado. Sob a coordenação da SEPLAN e com a participação de várias instituições, o novo governo institui os oito *Territórios de Planejamento* – Agreste Central, Alto Sertão, Baixo São Francisco, Centro Sul, Grande Aracaju, Leste Sergipano, Médio Sertão e Sul Sergipano – e iniciou o processo de consulta à população. Já foram realizadas duas rodadas de Conferências Municipais, quatro de Conferências Territoriais e três Conferências Estaduais do PP, envolvendo mais de 28.000 pessoas. Os atores estão hegemonicamente entre os setores populares e as demandas apresentadas dizem respeito principalmente às questões mais básicas da cidadania. Nota-se também que o PP tem estimulado novas relações e novas práticas destes atores, além de promover um mútuo aprendizado entre técnicos e sociedade em geral. Quanto ao controle social, observa-se que o PP ainda não construiu as ferramentas necessárias. Ademais, entende-se que o PP se encontra num momento decisivo em que a definição de uma arquitetura institucional e a apresentação de resultados concretos podem garantir sua consolidação enquanto instrumento propulsor de uma nova cultura política – democrática e emancipatória – em Sergipe.

Palavras-chave: participação, emancipação, hegemonia.

ABSTRACT

The aim of this paper is to discuss the relationship between popular participation and social emancipation in the Sergipe Participatory Planning (PP). It seeks to combine theoretical with practical field research to obtain operational categories to contextualize the experience and monitor its first steps. Thus, it was observed that the idea of popular participation in Brazil dates from the period of democratization, which strengthened the debate about the relationship between democracy and citizenship decisively influencing the development of the Constitution of 1988. This debate referenced a lot about classic experiments in participatory democracy as the *Paris Commune* and the *Workers' Councils*, which retrieves the principles of social control and the "redistribution". With the promulgation of the new Constitution and the rise of populist governments, participatory democracy in the form of Participatory Budgeting (PB) has spread across the country with the managements of PT (*Partido dos trabalhadores, Workers' Party*) in Porto Alegre, the capital of Rio Grande do Sul, Brazil, where was the experience more successful. Becoming brand of PT administrations, the PB is also implemented in Aracaju, the capital of Sergipe, with the victory of the PT in 2000. In 2007 the PT took over the government of Sergipe and begins construction of the PP with the goal to correct the social inequities in the state. Under the coordination of SEPLAN and with the participation of various institutions, the new government establishing the eight *Territories Planning* – Central Hinterland, High Hinterland, Low San Francisco, South Central, Greater Aracaju, Sergipe East, Middle and South Hinterland of Sergipe - and began the process of consulting the population. Have been held two rounds of Municipal Conferences, four Territorial Conferences and three State Conferences of the PP, involving more than 28,000 people. The actors are hegemonically between the popular sectors and the presented demands, and they refer mainly to the most basic questions of citizenship. Also if note that PP has stimulated new relations and new practices of these actors, besides fostering a mutual learning between experts and society at large. About social control, it is observed that the PP has not built the necessary tools yet. Moreover, it is understood that the PP is at a turning point in which the definition of an institutional architecture and the presentation of concrete results can ensure its consolidation as a means of propelling of a new political culture - democratic and emancipatory – in Sergipe.

Key words: participation, emancipation, hegemony.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AL – Assembléia Legislativa

APL's – Arranjos Produtivos Locais.

BANESE – Banco do Estado de Sergipe

BB – Banco do Brasil

BNB – Banco do Nordeste do Brasil

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CEB's – Comunidades Eclesiais de Base

CMP – Central de Movimentos Populares

CMOP – Conselho Municipal do Orçamento Participativo.

DRP – Diagnóstico Rápido Participativo.

FETASE – Federação dos Trabalhadores da Agricultura em Sergipe.

FSS – Fórum Social Sergipano

FSM – Fórum Social Mundial.

GT – Grupo Temático.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano.

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal.

LOA – Lei Orçamentária Anual.

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário

MPA - Movimento dos Pequenos Agricultores.

MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra.

OP – Orçamento Participativo

OPA – Orçamento Participativo de Aracaju

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PCdoB – Partido Comunista do Brasil

PCPR – Programa de Combate à Pobreza Rural.

PDTP – Plano do Desenvolvimento Territorial Participativo de Sergipe

PE – Planejamento Estratégico de Sergipe

PIB – Produto Interno Bruto

PMDB – Partido da Mobilização Democrática Nacional.

PP – Planejamento Participativo de Sergipe.

PPA – Plano Plurianual.

PRONESE – Empresa de Desenvolvimento Sustentável do Estado de Sergipe

PSB – Partido Socialista Brasileiro.

PT – Partido dos Trabalhadores

SDT – Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Territorial

SEPLAN – Secretaria de Estado do Planejamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano

SEPP – Secretaria Extraordinária de Participação Popular

SINTESE – Sindicato dos Trabalhadores da Educação Básica da Rede Oficial do Estado de Sergipe.

STTR's – Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais.

UFS – Universidade Federal de Sergipe

SUMÁRIO

1 – CONSIDERAÇÕES INICIAIS, 12

- 1.1 – Introdução, 12
- 1.2 – Aspectos teórico-metodológicos, 15
- 1.3 – Orientação geral do trabalho, 19

2 – DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NA TEORIA E NA PRÁTICA, 20

- 2.1 – A crítica da democracia e a democracia da crítica, 21
- 2.2 – De Paris a Porto Alegre, 31
- 2.3 – Participação popular e dialética da emancipação, 38

3 – CIDADANIA E PARTICIPAÇÃO EM SERGIPE, 45

- 3.1 – Da redemocratização ao PP, 46
- 3.2 – Planejamento, territorialização e “inclusão social”, 53
- 3.3 – O *modus operandi* do PP, 62

4 – CONSTRUINDO UMA EXPERIÊNCIA PARTICIPATIVA, 72

- 4.1 – Os atores, 73
- 4.2 – Das demandas às políticas públicas, 84
- 4.3 – Uma nova cultura política em gestação, 97

5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS, 119

- 5.1 – Limites e êxitos da pesquisa, 120
- 5.2 – Impasses e potencialidades do PP, 122
- 5.3 – O PP numa encruzilhada, 125

6 – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS, 127

ANEXOS

- i – Roteiro de entrevista junto à representante da SEPLAN
- ii – Roteiro de entrevista junto à representante da CMP/SE

- iii – Roteiro de entrevista junto ao representante do MST
- iv – Roteiro de entrevista junto ao representante do SINTESE
- v – Roteiro de entrevista junto ao delegado
- vi – Roteiro de entrevista junto ao prefeito de Poço Verde
- vii – Ficha de inscrição da 1ª Conferência Municipal
- viii – Diagnóstico Rápido Participativo
- ix – Relatório da 1ª Conferência Municipal

1 – CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Pode haver muitas formas de instituições legais cujas potencialidades devem ser constantemente exploradas tendo em vista uma crescente humanização da legalidade. Uma dessas formas é a que é chamada de 'democracia direta': virtualmente uma 'terra virgem' para os esforços teóricos e práticos deste tipo.

István Mészáros, 1970¹

(Filósofo Húngaro)

1.1 – Introdução

Em um tempo de crise do chamado neoliberalismo e da própria democracia representativa², formas alternativas de exercício do poder político surgem em várias partes do mundo. Trata-se da democracia participativa, uma inovação institucional que combina formas diferenciadas de representação com a participação direta dos cidadãos na alocação dos recursos e na gestão das políticas públicas. Ademais, a democracia participativa constitui-se num dos mais fortes componentes do que Boaventura de Souza Santos (2005a) chama de globalização contra-hegemônica.

Muito embora a democracia participativa já se constitua num tema de razoável penetração nos campos político e acadêmico, foram as linhas da epígrafe acima que deram um primeiro impulso à presente pesquisa por chamar a atenção para aspectos que vão além do que se tornou “senso comum” em termos de políticas participativas. O que Mészáros incita pensar é que a participação direta dos cidadãos na esfera pública reflete numa mudança do papel da legalidade, ou seja, das instituições e do próprio Estado, possibilitando uma articulação entre a participação popular e a emancipação social. Mesmo a democracia participativa não sendo mais uma novidade, novas experiências e novas questões tem vindo à tona provocando um debate, tanto entre os intelectuais progressistas quanto entre os

¹ Ver Mészáros (2006).

² Ver Hobsbawn (2007) e Mészáros (2007).

movimentos sociais e políticos, sobre os verdadeiros potenciais, limites e desafios da participação popular. Entre os primeiros, pode-se destacar as pesquisas lideradas pelo sociólogo português Boaventura de Souza Santos³, que se constituem num esforço para compreender a democracia participativa à luz de uma nova visão da emancipação social e da própria ciência social. No âmbito dos movimentos sociais e políticos, o Fórum Social Mundial (FSM) tem sido, sem dúvidas, o grande espaço de discussão e divulgação das experiências, particularmente do Orçamento Participativo (OP) de Porto Alegre – Rio Grande do Sul, Brasil – onde se realizaram suas três primeiras edições⁴.

A presente pesquisa ganhou seu impulso final no curso de pós-graduação em Planejamento e Gestão de Projetos Sociais da Universidade Tiradentes, turma 2007.2, em que na disciplina “Análise Institucional e Intervenção Social”, a professora Magaly Nunes Góis apresentou o “Plano do Desenvolvimento Territorial Participativo de Sergipe (PDTP)”⁵. Nesta oportunidade, discutiu-se a concepção, os passos e os primeiros resultados apresentados pela experiência iniciada pelo governo estadual em 2007. Em seguida, buscou-se fazer um acompanhamento do processo pela imprensa e pelo site oficial da SEPLAN, bem como uma breve exploração da bibliografia do tema para que fosse possível não só a contextualização, mas também a obtenção de parâmetros para a construção do projeto de pesquisa sobre a experiência participativa ora iniciada no estado de Sergipe.

Procedendo desta maneira, observou-se que a democracia participativa no Brasil remonta ao final da década de 1970. Em virtude da coincidência entre crise do Estado desenvolvimentista e processo de redemocratização, a relação entre democracia e cidadania ganhou centralidade nos debates políticos e, conseqüentemente, influenciou a elaboração da Constituição de 1988 (SANTOS, 2005b). A nova constituição acabou institucionalizando várias formas de participação popular ou cidadã, principalmente na gestão de políticas públicas, através de conselhos. O fundamento legal da participação popular no Brasil está, portanto, consubstanciado no artigo sexto, parágrafo único, da Constituição Federal onde se lê: “Todo o poder emana do povo que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. A ascensão de governos populares – geralmente ligados ao PT, PSB ou PCdoB – resultou, então, na proliferação em todo país de

³ A principal publicação a esse respeito é **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. (ver referências bibliográficas).

⁴ Em 2001, 2002 e 2003, o FSM realizou-se em Porto Alegre e nas edições seguintes buscou-se levar o Fórum a outros países e continentes, chegando-se, inclusive, a realizar simultaneamente em várias cidades do mundo. Quanto à questão da democracia participativa, estivemos presentes na edição de 2003 e testemunhamos várias oficinas, conferências e debates sobre o tema.

⁵ Na primeira etapa a experiência era chamada de PDTP, passando a designar-se por PP nas etapas seguintes.

diversas experiências de participação popular, principalmente na forma de orçamento participativo (AVRITZER, 2005). Segundo Marquetti e Campos (2008), em 2004, 223 cidades brasileiras viviam experiências de OP.

Foi no bojo desta expansão da democracia participativa promovida pelos governos populares que Sergipe viveu sua primeira experiência. Embora tenha sido primeiramente implantado em 1997 pelo prefeito José Augusto Gama (PMDB), o Orçamento Participativo do município de Aracaju institucionalizou-se e tornou-se componente importante da gestão pública na administração do prefeito Marcelo Deda (PT), eleito em 2000. Em seguida, depois de seis anos à frente do executivo municipal da capital sergipana, o Partido dos Trabalhadores vence as eleições de 2006 e torna Marcelo Deda governador do estado de Sergipe. Assim, em 2007 o governo de Sergipe, sob a liderança da Secretaria de Estado do Planejamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEPLAN), inicia a primeira experiência sergipana de participação popular em escala estadual. O Planejamento Participativo de Sergipe (PP) – como foi nomeada a nova experiência – é definido pelo novo governo estadual como “a pedra angular do planejamento” que alinha desenvolvimento econômico e social a partir da participação democrática e da incorporação de elementos culturais e identitários (SEPLAN, 2007). O objetivo final é promover a inclusão social, pelo direito – universalização de direitos – e pela renda – geração de oportunidades –, como parte de uma estratégia de desenvolvimento territorialmente equânime e setorialmente diversificado (SEPLAN, 2007).

O processo do PP teve início no seminário “Planejamento do Desenvolvimento Territorial de Sergipe” realizado pela SEPLAN de 06 a 09 de fevereiro de 2007, com a participação de mais de dez organizações e instituições diversas, entre as quais, a Universidade Federal de Sergipe (UFS), o Banco do Brasil e a Petrobrás. Foi assinado um “Protocolo de Intenções” que selou a parceria do Governo do Estado com estas instituições para a implementação do PP. Em seguida foi formada uma equipe de trabalho integrada por profissionais da SEPLAN e professores da UFS para construir a proposta de “territorialização” do estado e, finalmente, em abril, foi realizada a Sessão solene de assinatura do Decreto que instituiu os “Territórios de Planejamento”. Na primeira etapa foram realizadas Conferências Municipais em todos os setenta e cinco municípios sergipanos, duas rodadas de Conferências Territoriais e três Conferências Estaduais do PP, que resultaram na elaboração do Plano Plurianual (PPA 2008-2011), Plano de Desenvolvimento do Estado – Desenvolver-SE, dos oito Planos de Desenvolvimento Territorial, na definição das Identidades dos Territórios e em muitos outros documentos. Finalmente, em julho de 2009 foram realizadas novas conferências municipais com o objetivo de consolidar o processo

participativo e eleger delegados para o Ciclo 2009-2010 do Planejamento Participativo de Sergipe. Os novos delegados eleitos participaram das Conferências Territoriais do Ciclo 2009-2010, ocorridas em agosto de 2009, e deverão participar da 4ª Conferência Estadual do PP, que será em novembro de 2009. Esses delegados eleitos para o Ciclo 2009-2010 do Planejamento Participativo de Sergipe serão muito provavelmente a base para a montagem dos Conselhos Territoriais e do novo Conselho Estadual de Desenvolvimento conforme previsto pela SEPLAN.

Ante esta breve trajetória do PP e os dados⁶ já apresentados, cabem algumas indagações: 1ª) O PP constitui-se num instrumento de inclusão política capaz de promover a participação popular, ou seja, a participação nas decisões públicas de setores historicamente ignorados pelo Estado? 2ª) O PP está efetivamente promovendo a “inclusão social” através da “inversão de prioridades” na implementação de políticas públicas pelo governo estadual? 3ª) O PP potencializa uma nova cultura política baseada na participação autônoma e solidária dos diversos atores sociais e no “controle social” sobre o Estado? Ademais, tendo em vista o pano de fundo em que se inscreve a democracia participativa e o referencial escolhido, o propósito geral deste trabalho é discutir em que medida o PP se constitui num instrumento de construção de uma emancipação social.

1.2 – Aspectos teórico-metodológicos

Do ponto de vista da teoria social, a presente pesquisa se situa no campo da *sociologia política*, pois busca “[...] entender o fenômeno político nas suas relações com o sistema social” (SELL, 2006, p.16). Insere-se no campo da teoria da *democracia participativa* que é permeada por dois debates teóricos principais: um mais clássico, que vai de Rousseau a Pateman, passando pelos marxismos; e outro mais contemporâneo, que vai de Boaventura de Souza Santos a Elenaldo Celso Teixeira, passando pelas correntes militantes. Objetiva-se, portanto, fazer um diálogo com este debate para revisar a literatura, construir categorias e definir conceitos para o estudo empírico. Percebe-se que o plano de fundo deste debate é a tentativa de combinar democracia com justiça social. É neste sentido que se pode afirmar que

⁶ De acordo com a SEPLAN (2007), na primeira etapa do PP, participaram 17.947 pessoas nas conferências municipais, 2.833 na primeira rodada de conferências territoriais e 771 na primeira conferência estadual. 8.671 é o número das demandas levantadas nestas conferências que nortearam a elaboração do Plano Plurianual (PPA) e outros programas do estado de Sergipe.

“participação popular” e “emancipação social” são os principais conceitos a serem trabalhados. De modo geral, por participação popular entende-se o processo de inclusão política de setores sociais que sempre estiveram à margem do Estado como observam Marquetti (2008) e Santos (2005b). Já por emancipação social entende-se o processo pelo qual os “includos politicamente” invertem as prioridades do governo iniciando, assim, um ciclo de mudanças sociais e políticas. Isso se referencia nos conceitos de democracia redistributiva apresentados tanto por Marquetti quanto por Santos. O foco principal será entender o processo engendrado pela participação popular e seus reflexos na relação entre Estado e sociedade, ao qual se chamará “dialética da emancipação”, que se materializa na construção de uma nova cultura política. (mais à frente este ponto será retomado e aprofundado).

Na perspectiva epistemológica adotada nesta pesquisa, a discussão teórica assume, portanto, um papel fundamental. Neste sentido, segue-se a proposta de Bourdieu (2005, p.24) para quem “[...] é somente em função de um campo de hipóteses derivadas de um conjunto de pressupostos teóricos que um dado empírico qualquer pode funcionar como prova”. Sendo assim, a primeira fase da pesquisa consistiu, justamente, em fazer o levantamento da literatura do tema e iniciar a construção de um corpo teórico que ajudasse a “construir o objeto” e que sustentasse a argumentação, da construção das hipóteses à análise do material empírico. Valoriza-se a análise da bibliografia do tema no sentido de mobilizar parte do “capital do saber acumulado” que é condição fundamental para a eficácia de uma abordagem crítica do social (BOURDIEU apud LÖWY, 2007). Ainda segundo Bourdieu, a boa utilização do capital de conceitos aliada a uma perspectiva crítica são os pressupostos para se “descobrir o oculto” (BOURDIEU apud LÖWY, 2007). Entretanto, buscar-se-á estabelecer uma “relação crítica” com a teoria promovendo continuidade e ruptura, ou seja, concordâncias e divergências, e buscar-se-á dialogar com autores de diferentes tradições, pois conforme dito por Bourdieu, Chamboredon e Passeron (2004), desde que haja uma “vigilância epistemológica” no sentido de interrogar permanentemente a teoria, é possível trabalhar com autores aparentemente incompatíveis sem cair no ecletismo.

No entanto, deve-se reconhecer que há uma seleção criteriosa de autores no sentido de delimitar a bibliografia e construir uma linha de pesquisa coerente. Neste sentido, Boaventura de Souza Santos, Adelmir Marquetti, Leonardo Avritzer, Juarez Guimarães, Raul Pont, Daniel Benaïd, bem como o próprio Marx (e várias tradições do marxismo), são os principais interlocutores do referencial teórico pelo fato de todos eles terem – cada um ao seu modo – como pano de fundo de suas discussões a idéia da emancipação social, que é também o pano

de fundo do presente trabalho. Em muitos momentos, buscar-se-á um diálogo com autores que, em diferentes contextos e épocas, “duvidaram” da possibilidade de uma participação efetiva dos cidadãos na cena política, tais como Montesquieu, Weber, Bobbio e Rosenfield. Ademais, quanto ao aspecto teórico metodológico, toma-se a obra de Pierre Bourdieu, particularmente o trabalho escrito com Chamboredon e Passeron – *Ofício de sociólogo* – como principal (mas não a única) referência. Estas referências inspiraram a seleção das técnicas de pesquisa, o planejamento e organização das entrevistas, a análise dos dados empíricos e, sobretudo, a correlação da teoria com a prática.

As técnicas utilizadas na etapa empírica da pesquisa foram: a análise documental, as entrevistas semi-estruturadas e a observação direta⁷. A análise documental teve como principais fontes: as fichas de inscrição na 1ª Conferência Municipal do Planejamento Participativo de Sergipe⁸; os decretos de instituição do PP e dos Territórios de Identidade; o Regimento Interno, os Regulamentos e os Relatórios das Conferências⁹; o material publicitário divulgado na página da SEPLAN na internet; o Desenvolver-SE, os Planos de Desenvolvimento Territorial, o PPA 2008-2011 e as Leis Orçamentárias Anuais¹⁰ e; os Boletins dos Territórios, que apresentam um panorama geral do andamento das ações em cada Território.

As entrevistas foram realizadas com representantes dos atores-chave do PP como segue: um representante do governo¹¹, um prefeito¹², um representante do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), um representante da Central de Movimentos Populares de Sergipe (CMP/SE), um representante do Sindicato dos Trabalhadores da

⁷ Trata-se do acompanhamento das conferências e reuniões do PP de forma direta e cujo registro está documentado em anotações e gravações digitais em áudio.

⁸ As fichas foram sistematicamente transformadas em planilhas eletrônicas pela SEPLAN e disponibilizadas para nossa análise. No relatório que apresentou, a SEPLAN justifica que muitas fichas teriam sido perdidas ou extraviadas e 13 municípios não teriam sido enviados para a coordenação estadual do PP. O número de fichas analisadas foi de apenas 11.004, ou seja, 61% do total, pois participaram ao todo das conferências municipais 17.947 pessoas. Entretanto, entendemos ter trabalhado com um número bastante representativo, pois, além do percentual elevado em relação ao total de fichas, os relatórios incluíam municípios de todos os territórios sergipanos muito embora, no caso do Centro Sul, o total de fichas apresentadas foi inferior a 10% do total dos participantes.

⁹ Entre os relatórios estão as Fichas de Inscrição das Conferências Municipais (primeira rodada) que utilizamos para o estudo do perfil dos participantes.

¹⁰ Além das LOAS dos anos de vigência do PP, usaremos últimas LOAS do período anterior ao PP para uma análise comparativa, ou seja, para saber o que mudou na divisão dos recursos orçamentários dentro das grandes áreas temáticas a partir do processo participativo.

¹¹ Optou-se por entrevistar a Secretária Adjunta do Planejamento, Ana Cristina Prado, em virtude de sua maior disponibilidade, de sua participação nas conferências e em virtude de fazer parte também do corpo técnico do governo, com passagem, inclusive, por gestões anteriores.

¹² Optou-se pelo prefeito de Poço Verde em virtude de sua recorrente presença nas conferências em que, muitas vezes, falou como representante dos prefeitos.

Educação Básica da Rede Oficial do Estado de Sergipe (SINTESE)¹³ e um delegado¹⁴ eleito na primeira rodada de conferências municipais. Ao todo foram, portanto, seis entrevistas com razoável representatividade dos segmentos que se envolveram no PP¹⁵. Ademais, as entrevistas tiveram um caráter informativo, ou seja, serviram para buscar informações que os documentos não ofereceram. Neste sentido, não foi realizada uma análise interpretativa e sistemática das entrevistas, mas buscou-se dar ênfase aos aspectos ressaltados por cada entrevistado que apontava uma questão a ser discutida e, inclusive, confrontada com a teoria e com os documentos oficiais.

A observação se deu nas seguintes oportunidades: na segunda rodada de Conferências Territoriais e na segunda e terceira Conferência Estadual do PP, ocorridas respectivamente em junho e dezembro de 2008, bem como no Ciclo 2009-2010 ocorrido em julho (Conferências Municipais) e agosto (Conferências Territoriais) de 2009. Nesta segunda etapa, foram acompanhadas as Conferências Municipais em Nossa Senhora das Dores e em Itabaiana, ocorridas em 02 e em 21 de julho, respectivamente, bem como a Conferência Territorial da Grande Aracaju, ocorrida em 27 de agosto, em São Cristóvão. A participação nestas conferências e a análise das anotações resultantes da observação ajudaram a entender a dinâmica da participação, as formas de intervenção dos atores e suas manifestações “simbólicas”.

Os procedimentos e técnicas de pesquisa foram escolhidos e combinados segundo um critério geral que é a premissa metodológica de se partir daquilo que é objetivo para, assim, chegar-se ao subjetivo. Nesse sentido, o conselho vem de Bourdieu, Chamboredon e Passeron (2004, p.29) para os quais:

“Não é a descrição das atitudes, opiniões e aspirações individuais que tem a possibilidade de proporcionar o princípio explicativo do funcionamento de uma organização, mas a apreensão da lógica objetiva da organização é que conduz ao princípio capaz de explicar, por acréscimo, as atitudes, opiniões e aspirações”.

Entretanto, não se trata de apreender o objeto como uma coisa em si, como algo dado, mas como um complexo de relações sociais em que o próprio pesquisador está inserido. Trata-se de considerar o Planejamento Participativo de Sergipe como um processo em

¹³ O representante escolhido é dirigente regional do SINTESE-Centro Sul e foi delegado do PP no primeiro ciclo o que lhe deu um razoável conhecimento do processo.

¹⁴ O critério para a escolha do delegado foi a participação deste, como representante do Território – Agreste Central – na 2ª Conferência Estadual do PP, onde mostrou envolvimento e conhecimento do processo.

¹⁵ A esse respeito, além dos critérios já apresentados para a escolha dos entrevistados, acrescenta-se que em relação aos movimentos sociais pensou-se em ouvir aqueles mais ativos e representativos das classes populares – do campo e da cidade, dos assalariados e dos trabalhadores informais.

construção envolvendo instituições, atores e subjetividades que concorrem para a definição do que a pesquisa pode apreender. Enfim, de um modo geral pode-se dizer que, quando se trata de analisar condutas e estratégias, priorizar-se-á a perspectiva bourdieusiana; mas, quando a reprodução tiver que dá lugar à transformação, sai Bourdieu e entra Gramsci.

1.3 – Organização e orientação geral do trabalho

A dissertação está estruturada da seguinte maneira: as considerações iniciais, três capítulos e as considerações finais. Os três capítulos buscam, respectivamente, fazer uma reflexão teórica para extrair conceitos e categorias de análise, contextualizar a experiência e discutir os princípios, a metodologia, o processo etc., e discutir os atores envolvidos, os resultados da participação e os reflexos do PP na relação Estado/sociedade. Nas considerações finais, será esboçada uma análise geral das questões levantadas na pesquisa, tanto do ponto de vista teórico quanto no âmbito do objeto concreto. Do ponto de vista temporal, o processo foi analisado desde fevereiro de 2007 – quando ocorreu o seminário “Planejamento do Desenvolvimento Territorial de Sergipe” realizado pela SEPLAN – até agosto de 2009 – quando ocorreram as Conferências Territoriais do Ciclo 2009-2010 do PP.

Ressalta-se que, embora a democracia participativa não se constitua mais num “campo virgem” – como na década de 1970, segundo Mészáros (2006) –, os estudos sobre experiências regionais são incipientes e escassos, o que torna a presente empreitada ainda mais complexa. Quanto ao propósito geral da pesquisa, segue-se a perspectiva de Raúl Burgos, segundo o qual “[...] de alguma maneira os movimentos sociais tem transformado o Brasil e nosso objetivo mais crucial é tentar entender a dimensão dessa transformação e tentar pensar os novos desafios que essa transformação coloca para o nosso presente” (BURGOS, 2007, p.162). Em suma, trata-se de uma orientação teórica caracterizada como uma sociologia pública na boa expressão de Braga e Burawoy¹⁶, pois busca dialogar com os públicos aos quais a pesquisa está relacionada.

¹⁶ Sociologia pública é entendida por estes autores como uma abordagem fincada na centralidade axiológica das classes populares e encorpada no diálogo entre a sociologia crítica e o marxismo aberto.

2 – DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NA TEORIA E NA PRÁTICA

Paralelamente a este modelo hegemônico de democracia, sempre existiram outros modelos, como a democracia participativa ou a democracia popular, apesar de marginalizados ou desacreditados. Em tempos recentes, um desses modelos, a democracia participativa, tem assumido nova dinâmica, protagonizada por comunidades e grupos sociais subalternos em luta contra a exclusão social e a trivialização da cidadania, mobilizados pela aspiração de contratos sociais mais inclusivos e de democracia de mais alta intensidade.

Boaventura de Souza Santos, 2005¹⁷
(Sociólogo Português)

É correntemente dito que as experiências de Orçamento Participativo se espelham em outras experiências clássicas de democracia direta ou participativa como a Comuna de Paris e os Conselhos Operários, bem como nas reflexões teóricas que estas experiências suscitaram. Dito de outro modo, como bem sugere a epígrafe acima, existe uma teoria e uma prática da democracia participativa que podem ser analisadas para uma melhor compreensão das experiências contemporâneas. Ademais, o conceito de participação tem assumido conotações controversas e ambíguas (LYRA, 1998), o que exige um esforço teórico no sentido de definir claramente as categorias e conceitos. Por isso, buscar-se-á neste capítulo discutir sobre a teoria e a prática da democracia participativa no sentido de conceber um campo analítico-normativo e um conjunto de conceitos operacionais que irão balizar o estudo do Planejamento Participativo de Sergipe.

¹⁷ Ver Santos (2005a). p.32.

2.1 – A crítica da democracia e a democracia da crítica

“A denúncia dos limites inerentes à representação política tem origem em Rousseau” (SELL, 2006, p.103), para quem é impossível representar a vontade. Entretanto, as principais fontes teóricas de que a *teoria da democracia participativa* se nutre são os escritos de Karl Marx, principalmente de suas análises da Comuna de Paris (1871), e de autores mais atuais como Nicos Poulantzas, MacPherson e Carole Pateman (SELL, 2006, p.103). Neste tópico, portanto, intenta-se fazer um diálogo com os escritos de Rousseau e Marx, bem como com as reflexões que se seguiram no âmbito do marxismo; em seguida busca-se fazer uma breve reflexão das abordagens de Pateman, MacPherson e Poulantzas e; por fim, procede-se o diálogo com as reflexões contemporâneas das experiências participativas em curso no Brasil.

A contribuição de Rousseau diz respeito à idéia da impossibilidade da representação à medida que “[...] a soberania, não sendo senão o exercício da vontade geral, jamais pode alienar-se [...]. O poder pode transmitir-se; não, porém, a vontade”, afirma Rousseau (2000, p.86). Rousseau referiu-se com ironia aos ingleses para dizer que eles só são livres no dia da eleição, embora pensem o serem definitivamente (ROUSSEAU apud AVRITZER, 2002). Não obstante sua contribuição no sentido de denunciar os limites da representação e assim construir o princípio republicano da soberania popular, Rousseau ficou preso à uma concepção de “cidadão ideal”, própria do contratualismo e do individualismo liberal.

As reflexões de Marx sobre a Comuna de Paris tiveram uma grande influência sobre a democracia participativa contemporânea (GUIMARÃES, 2007; LYRA, 1998; TEIXEIRA, 1996). Como aponta Bensaïd (1999, p.30), neste texto, Marx demonstra um “[...] conhecimento da história em processo”, [como] “atualidade repleta de possíveis, onde a política supera a história” e, portanto, percebe a necessidade da transformação das formas burguesas de organização política e propõe uma “democracia radical” na fase de transição entre o capitalismo e o socialismo. Segundo Marx,

“A Comuna foi formada por conselheiros municipais, eleitos por sufrágil universal nos diversos bairros da cidade, responsáveis e revogáveis em qualquer tempo. A maioria dos seus membros eram naturalmente operários ou representantes reconhecidos da classe operária. A Comuna havia de ser não um corpo parlamentar mas operante, executivo e legislativo ao mesmo tempo”. (MARX, 1983, p. 63).

O trecho acima, recorrentemente citado pelos estudiosos da teoria marxista do Estado, apresenta uma visão geral de Marx sobre a experiência parisiense. Nela, o fundador do socialismo científico vê a Comuna como sendo uma experiência de democracia operária

voltada para a libertação do proletariado. Como observou Habermas (1997), com estas anotações, Marx traz a discussão do Estado para o campo da sociedade civil, ou seja, para o campo da luta de classes e, em virtude de ter como ponto de partida a economia política, amplia o conceito político. Importante notar que, segundo este autor:

“Esta mudança de perspectiva (totalidade) fez surgir um nexos funcional entre estrutura de classe sistema jurídico que permite a desigualdade do conteúdo de direitos, os quais passam a ser iguais apenas no teor. Esta mudança de perspectiva termina deslocando o programa da formação política da vontade, resultante da formação social da vontade”. (HABERMAS, 1997, p.264).

Habermas, portanto, reconhece a contribuição da teoria marxiana para a compreensão do fenômeno político enquanto fenômeno articulado à esfera social. Entretanto, Habermas (1997) lamenta que Marx – e Engels – teria ficado apenas nas reflexões sobre a Comuna, que em virtude de seu caráter “episódico” e, portanto, trivial, não seria referência suficiente para uma teoria da democracia. Entretanto, não foi só na análise da Comuna que Marx tratou da democracia (CARREGOSA, 2008). Num texto de 1843 intitulado de *Crítica da Filosofia do Direito de Hegel*, Marx trata tais questões, mesmo que de forma abstrata. Neste texto ele define o Estado moderno como “abstração” e a democracia como “farsa”, chegando à conclusão de que este estado de “alienação” deveria ser superado a partir de uma “verdadeira democracia” em que a sociedade civil absorvesse a sociedade política. Marx aponta a substituição da *representação política* pela *representação genérica* que deve ser alcançada por meio “da *extensão* e da máxima *generalização* possível da *eleição*, tanto do sufrágio *ativo* como do sufrágio *passivo*” (MARX, 2005, p.134). Já em sua “Crítica do Programa de Gotha [1875]”, Marx discute de forma concreta a questão do Estado e da democracia. Neste texto Marx fala da “ditadura do proletariado” como sendo a “conquista da democracia” e introduz a noção de “controle social” nos seguintes termos:

“A liberdade consiste em converter o Estado de órgão que está por cima da sociedade num órgão completamente subordinado a ela, e as formas de Estado continuam sendo hoje mais ou menos livres na medida em que limitam a ‘liberdade do Estado’”. (MARX, s.d., p.220).

Essa reflexão é resultante da lição que Marx tirou da Comuna, ou seja, de que “a classe operária não pode apossar-se simplesmente da máquina do Estado já pronta e fazê-la funcionar para os seus próprios objetivos” (MARX, 1983, p.62). Trata-se do reconhecimento de Marx de que o Estado não é um simples conjunto de instituições instrumentalmente manipuláveis conforme os interesses de quem está no poder, mas que consiste numa

construção histórica e orgânica que carece de transformações profundas para responder a outros interesses que não os da classe burguesa. Neste sentido, Marx compreende também que o desafio é subordinar o Estado à sociedade no sentido de ampliar o controle social para colocá-lo a serviço da “emancipação do proletariado”. O entusiasmo de Marx vai numa direção totalmente oposta a algumas teorias clássicas da política que receavam o avanço da democracia. Montesquieu, por exemplo, apontava a participação política nas repúblicas da antiguidade como um erro a ser evitado nos Estados modernos. Nas palavras do autor:

“Havia um grande vício na maioria das antigas repúblicas: é que o povo tinha direito de tomar decisões ativas, que demandavam alguma execução, coisa da qual ele é incapaz. Ele só deve participar do governo para escolher seus representantes, o que está bem ao seu alcance”. (MONTESQUIEU, 2000, p.171)

Montesquieu teme a ampliação do poder exercido pelo povo, como nas antigas repúblicas, que já estava se tornando uma reivindicação em sua época, e propõe a delegação no sentido da formação de elites para a administração do Estado. Já Marx, à luz de um contexto de expansão do sufrágio e da experimentação de novas formas políticas pelas classes operárias do século XIX como na Comuna, saúda a generalização e o fortalecimento da participação política. Dito de outro modo, enquanto Montesquieu acha a democracia perigosa em virtude das inaptidões do povo, Marx enxerga a radicalização democrática promovida pelos *comunados* como realização totalmente benéfica para a sociedade.

Durante o século XX, à luz da crescente “complexificação” das administrações estatais, vários autores colocam a questão da “impossibilidade da participação”. Max Weber, por exemplo, mesmo sem fazer referência direta a qualquer experiência participativa, parece está convencido de que nas complexas administrações modernas é impossível que o povo participe diretamente. “Onde quer que exista, a administração diretamente democrática é instável” e, na prática, a participação política é impossível aos “não-possuidores”, ficando para um pequeno grupo de *honoratarios* (economicamente providos e, por isso, com tempo para dedicar-se à política) o monopólio do poder o que leva as administrações modernas ao inexorável destino da burocratização (WEBER, 2004, p.194). O cientista político italiano Norberto Bobbio, faz também suas críticas às pretensões participativas. Fazendo referência direta à Comuna de Paris, Bobbio (1986) argumenta que a permanente mobilização que ocorreu nesta experiência e que é necessária para um modelo de democracia direta, só é possível em situações de grandes turbulências políticas como nas revoluções não podendo ser generalizadas. Para ele, os únicos institutos da democracia direta, conforme o modelo da

Comuna, são a “assembléia dos cidadãos” e o *referendum*, e, mesmo estes, são vistos como insuficientes para dar conta das complexas administrações modernas (BOBBIO, 1986). Enfim, Bobbio está convencido de que a fórmula política da Comuna é resultado de seu caráter excepcional e episódico não podendo, portanto, ser generalizada. Ademais, também os chamados “autores da massificação” – a exemplo de Ortega Y Gasset, Karl Manheim, Erich Fromm e Horkheimer – [...] “argumentaram contra a possibilidade da participação racional na política” (AVRITZER, 2002, p. 565). Outrossim, observa-se que o erro destes autores – Weber, Bobbio e os “autores da massificação” – é tratar o Estado como algo estático e independente da esfera social, uma visão oposta à abordagem dialética marxiana conforme observado por Habermas. Além disso, estas visões subestimam o caráter pedagógico da democracia que, conforme será discutido em seguida, é algo reconhecido nas experiências contemporâneas de democracia participativa onde “[...] a extensão da soberania popular mostra-se compatível a administração racional” (AVRITZER, 2002, p. 592).

“A crítica marxista à democracia burguesa parte da idéia de que tal democracia é apenas *formal*, uma vez que os trabalhadores não possuem os direitos que as constituições burguesas garantem formalmente a todos os cidadãos” (MANDEL, 1977, p.147). A crítica feita por Marx à democracia burguesa, bem como sua noção de controle social são legados importantes para a democracia participativa contemporânea. Já entre os limites destaca-se o apego ao uma visão de certa forma “homogênea” das classes sociais e uma rejeição categórica das instituições formais da democracia representativa. Rejeitando estes aspectos da teoria marxista clássica, autores contemporâneos irão propor novas estratégias e novos conceitos como alternativa à tese da “ditadura do proletariado” construída por Marx conforme ver-se-á em seguida. Entretanto, o método de Marx oferece as condições fundamentais para um estudo sobre o Estado e sobre democracia e, inclusive, para entender as próprias noções do autor (COUTINHO, 2008). Ademais, as lacunas e limites da abordagem marxiana provocaram a formação de toda uma tradição de “marxismos” que, diante de preocupações teóricas e práticas, levantaram novas questões e aprofundaram as velhas. A primeira geração se formou em torno do debate da Revolução Russa e têm nos escritos de Lênin, Trotsky e Rosa Luxemburgo, suas principais referências. Lênin, n’*O Estado e a Revolução*, se propôs a aprofundar as análises que Marx no sentido de tirar lições para a Rússia. De acordo ele:

“Elegibilidade absoluta, amovibilidade, em qualquer tempo, de todos empregos sem exceção, redução dos vencimentos ao nível do salário operário habitual – essas medidas democráticas, simples e evidentes por si mesmas, solidarizando os interesses dos operários e da maioria dos camponeses, servem, ao mesmo tempo, de ponte entre o capitalismo e o socialismo” (LENIN, 2007, p.63).

As idéias de Lênin estão apoiadas no conceito de ditadura do proletariado (com apoio dos camponeses, no caso russo) e na noção de transição socialista. Lênin, entretanto, não negligenciou os desafios para uma experiência como a da Comuna na realidade russa. Segundo ele: “Desenvolver a democracia até o fim, procurar as formas deste desenvolvimento, submetê-las à prova da prática etc., eis um dos problemas fundamentais da luta pela revolução social” (LENIN, 2007, p.95). Lênin parecia ciente do caráter “aberto” da democracia, ou seja, de que não se tem um modelo político acabado e que se trata de uma questão essencialmente prática. Trotsky também escreveu vários textos em que as questões políticas aparecem. Em seu *Programa de Transição* [1938]¹⁸, buscou mostrar que a organização dos conselhos era a saída para a flagrante dispersão da classe trabalhadora. “Como harmonizar as diversas reivindicações e formas de luta, mesmo se apenas nos limites de uma cidade? A história já respondeu a esta pergunta: graças aos conselhos (soviets), que reúnem todos os grupos em luta” (TROTSKY, 1978, p.54). E acrescenta:

“A dualidade de poder é, por sua vez, o ponto culminante do período de transição. Dois regimes, o regime burguês e o regime proletário, opõem-se irreconciliavelmente um ao outro. O choque entre eles é inevitável. Do resultado desse choque depende a sorte da sociedade” (TROTSKY, 1978, pp.54-55).

Para Trotsky os Conselhos eram o elo de ligação entre a sociedade atual e a sociedade futura, pois representavam uma forma de organização revolucionária e de massa que põem a nu as contradições da sociedade.

Enxergando a distância entre as concepções de Lênin e Trotsky e os desdobramentos práticos da experiência soviética, Rosa Luxemburgo estabelece um diálogo crítico com os dois principais líderes soviéticos e defende que: “A tarefa histórica que cabe ao proletariado, uma vez no poder, é de criar a democracia socialista em lugar da democracia burguesa e não de suprimir toda a democracia” (LUXEMBURGO, 1987, p.171-172). Segundo Rosa Luxemburgo:

“Se para a burguesia a democracia torna-se supérflua ou mesmo incômoda, é, ao contrário, necessária e indispensável à classe operária. É necessária em primeiro lugar porque cria formas políticas (administração autônoma, direito eleitoral, etc.) que servirão de ponto de apoio ao proletariado em seu trabalho de transformação da sociedade burguesa. Em segundo lugar, é indispensável porque só por meio dela, na luta pela democracia, no exercício de seus direitos, pode o proletariado chegar à consciência de seus interesses de classe e suas tarefas históricas.” (LUXEMBURGO, 2003, p.101).

¹⁸ *Programa de Transição* é o texto teórico-programático da IV Internacional, organização que Trotsky tentou estruturar como resposta à estratégia stalinista do socialismo num só país.

A autora busca mostrar que a democracia tem um valor em si por ser uma forma mais apropriada de exercício do poder para o proletariado tanto pela dinâmica institucional que é favorável ao socialismo quanto por seu caráter “pedagógico”.

No entanto, foi com o italiano Antonio Gramsci que o marxismo dialogou mais abertamente com a democracia. Gramsci “buscou aprofundar a reflexão política de Marx” (SELL, 2006, p.46) e formular uma “teoria ampliada do Estado” baseada na interação dinâmica de duas esferas, ou seja, a sociedade civil e a sociedade política. Aí se forja o conceito de hegemonia como o resultado desta interação dinâmica. Aliás, o pensamento de Gramsci é bem ilustrativo das continuidades e rupturas dentro do pensamento marxista. Num primeiro momento, Gramsci tem uma visão reducionista e instrumental do Estado. Para ele, o Estado socialista já existiria potencialmente nos institutos de vida social características das classes trabalhadoras exploradas como os “Conselhos de Fábrica”. Segundo Gramsci (apud STACCONE, 1995, p.49): “O Estado socialista demanda a participação ativa e permanente dos camaradas na vida de suas instituições”. O pensador italiano estava convencido de que,

“[...] todos os problemas inerentes à organização do Estado proletário são inerentes à organização dos Conselhos. Num e no outro o conceito de cidadão decai, e em seu lugar entra o de companheiro: a colaboração para produzir bem e utilmente desenvolve a solidariedade, multiplica os liames de afeto e fraternidade”. (GRAMSCI Apud STACCONE, 1995, p.49).

Num segundo momento, Gramsci observa que nas democracias modernas do Ocidente a conquista do poder político consistiria numa luta pela “hegemonia” que envolve transformações na sociedade civil e avanço na ocupação de espaços na sociedade política (GRAMSCI, 2004). Gramsci, portanto, desenvolve uma “teoria ampliada do Estado”, que se sustenta na idéia de que a esfera ideológica goza de certa autonomia em relação à esfera econômica, e da qual deriva conceitos como “hegemonia”, “bloco histórico”, “sociedade regulada” etc. (COUTINHO, 2008). Dito de outro modo, com Gramsci o marxismo diminuiu o peso do economicismo e do determinismo em favor de uma concepção “praxiológica” da história na qual o Estado e a luta emancipatória assumiram novas dimensões (GUIMARÃES, 1998). Embora Gramsci não tenha construído um corpo teórico coeso e sistemático, em parte devido às turbulências de sua curta vida, autores como Teixeira (2001) admitem que seu conceito de sociedade civil é basilar para a teoria contemporânea de democracia participativa.

Outro autor “clássico”, que buscou teorizar o Estado e a democracia desde um ponto de vista marxista, foi Ernest Mandel. Em uma antologia dos escritos marxistas sobre o Estado e a democracia, buscou demonstrar a clareza e atualidade da teoria marxista do Estado e da democracia. Para ele a questão do “duplo poder” não é um dogma marxista, mas um elemento

que se impõe na práxis revolucionária por “razões óbvias” (MANDEL, 1974, p.33). Forma de organização flexível permitindo articulações por localidade ou por setorialidade, união de funções legislativas e executivas viabilizando a unidade do movimento, e garantia de transparência e de legitimação dos processos de escolha dos representantes operários, são vantagens deste tipo de organização em “situações revolucionárias” (MANDEL, 1974). Mandel também tentou argumentar que uma *democracia socialista pluralista dos conselhos* seria o antídoto para a crescente burocratização e mercantilização da União Soviética (MANDEL, 1989). Finalmente, à luz das questões colocadas pelos anos 80 e 90, Mandel demonstrou otimismo em relação à possibilidade de que o aumento do tempo livre e o crescente acesso a novos meios de comunicação por parte das massas trabalhadoras promovam uma “difusão bem sucedida do poder” (1991, p.79). Mandel, portanto, tenta atualizar a concepção marxista da democracia sem perder de vista seu nexos classista e seu objetivo “revolucionário”.

Sendo assim, Coutinho (2008, p.73) defende que, mesmo com seus dilemas e lacunas, a teoria marxista oferece os “instrumentos necessários para pensar e resolver a questão democrática, tal como ela se apresenta hoje”. Guimarães (2007) aponta como o grande equívoco da teoria marxista a oposição entre a democracia direta e a democracia representativa, ou seja, a tese do “duplo poder”. Outrossim, o conceito de ditadura do proletariado que permeou as experiências clássicas e o jargão da esquerda tradicional encontra-se desgastado e sem sentido político ou teórico (BENSAÏD, 2008). Aliás, o próprio Mandel, conforme discutido acima, já na década de 1970 se propõe a atualizar o conceito substituindo-o pelo de *democracia socialista* que incorpora o pluralismo e, assim, resgata o sentido de soberania popular. Esta seria uma das diferenças essenciais entre as experiências clássicas (Comuna, Sovietes, Conselhos) e as contemporâneas (Orçamento Participativo, Conselhos Gestores etc). É neste sentido que, na tentativa de renovar o marco teórico marxista, Guimarães (2005) propõe o conceito de soberania popular como alternativa ao de ditadura do proletariado.

Esta ruptura já aparece em Poulantzas segundo Sell (2006). Embora se situe no campo do marxismo, Poulantzas rejeita a tese do “duplo poder” e propõe a complementaridade entre democracia representativa e participativa. Poulantzas (1985), à luz das críticas já elaboradas por Rosa Luxemburgo, afirma que o erro de Lênin e Trotsky foi opor a democracia conselheira à democracia representativa numa visão totalmente instrumental do Estado que teve no estatismo stalinista seu fim igualmente irônico e inevitável. “O Estado não é nem uma coisa-instrumental que se surrupia, nem uma fortaleza onde se penetra através de

estratagemas nem um cofre-forte que só se abre arrombando-o: ele é o centro de exercício do poder político” (POULANTZAS, 1985, p.296) e, por isso, deve-se lutar pela “[...] inclinação da relação de forças em favor das massas populares no campo estratégico do Estado” (POULANTZAS, 1985, p.297). Nesse sentido, Poulantzas (1985) defende que a democracia direta oferece o elemento chave porque permite articular um processo que combina transformação do Estado e construção de novas formas de poder popular na base. É isso que abre o caminho para um processo que questiona não só o Estado em si, mas também os diversos fundamentos da estrutura capitalistas que, segundo o autor, são incompatíveis com a democracia plena (POULANTZAS, 1985).

Em MacPherson, observa-se uma centralidade na idéia da incompatibilidade entre capitalismo e democracia (SANTOS e AVRITZER, 2005). Embora ciente de que “[...] o Estado [...] sempre está empenhado em manter o capitalismo” (MACPHERSON, 1991, p.132), o autor acredita que “[...] a estrutura de mercado capitalista [...] é incompatível com a democracia participativa na medida em que deixa a distribuição ser determinada principalmente pelo mercado e não pelas decisões democráticas” (MACPHERSON, 1991, p.129). Nessa perspectiva, a participação dos indivíduos e grupos na vida democrática cria uma zona de conflitos que questiona a ordem de coisas e abre a possibilidade para mudanças nestas estruturas. MacPherson propõe um sistema “piramidal” formado por conselhos que vai da participação direta na base aos níveis mais elevados de representação por delegados eleitos na base (MACPHERSON, 1991). Já Carole Pateman (1992) ressalta os efeitos educativos da participação, principalmente, no local de trabalho. Entretanto, defende que “[...] os indivíduos e as instituições não podem ser considerados isoladamente” – como é comum nas tradições liberais clássicas – e, por isso, afirma que é preciso “[...] o máximo de participação de todas as pessoas, a socialização ou ‘treinamento social’ [...] de modo que as atitudes e qualidades psicológicas necessárias possam se desenvolver” (PATEMAN, 1992, p.60). Pateman retoma a idéia de Rousseau da impossibilidade da representação e a idéia de John Stuart Mill da importância da educação para a democracia. Entretanto, busca superar a visão “atomística” do indivíduo no primeiro e o “formalismo” da educação no segundo.

De acordo com Guimarães (2007), em dialogo com este debate clássico e referenciando-se nas experiências concretas de participação popular como o Orçamento Participativo, vêm se constituindo no Brasil três campos teóricos de reflexão. O primeiro apóia-se na idéia de “democracia radical” ou de “radicalização da democracia” e tem nos escritos de Tarso Genro sua forma mais acabada (GUIMARÃES, 2007). Tarso Genro adota uma visão processual do socialismo apoiando-se na tese da incompatibilidade entre

democracia e capitalismo. Seu ponto de referência é o OP de Porto Alegre – onde foi prefeito por dois mandatos. Genro define o OP como sendo um “[...] espaço público não-tradicional, que potencializou o exercício dos direitos da cidadania e instigou os cidadãos a serem mais exigentes e mais críticos” (GENRO, 2001, p.12). Pensa-se aqui na capacidade que a democracia participativa tem de permitir uma autodeterminação dos indivíduos e a formação de uma “consciência cidadã” que tenciona a lógica capitalista. Para Tarso Genro (2008, p.20): “[...] de uma consciência emancipatória nova, de grupos de interesse, classes não-dominantes, indivíduos conscientemente organizados, para os quais a melhor saída para uma existência digna e plena de sentido é dar efetividade aos direitos da constituição moderna”. Portanto, essa corrente propõe a construção de “uma nova esfera pública democrática” como espaço de formação do “sujeito” e do “projeto” emancipatório. Trata-se, enfim, de uma tentativa de recuperar valores republicanos como alternativa ao neoliberalismo.

A segunda corrente está alicerçada no debate marxista clássico, particularmente, no “trotsquismo democrático” e é representada pelas reflexões de Raul Pont – também ex-prefeito de Porto Alegre (GUIMARÃES, 2007). Pont atribui à democracia participativa o papel de mediar uma “transição” rumo ao socialismo em virtude de seu “potencial mobilizador e conscientizador”. “A luta pela democracia participativa mais profunda e radical possível é o eixo central que organiza, educa e politiza a participação popular na coisa pública e a luta contra a exploração e a desigualdade no processo produtivo-capitalista” (PONT, 2008, p.18). Pont (2000) defende que se deve buscar a identidade entre o produtor e o legislador nos termos propostos pelo próprio Marx. Além disso, ele aposta numa espécie de círculo virtuoso da democracia participativa, tendo em vista que ela “[...] permite compreender o Estado, geri-lo e estabelecer um efeito-demonstração para outras lutas políticas” (PONT, 2002, p.92).

Em um documento redigido no primeiro ano do Governo Lula, uma corrente interna do PT liderada por Pont (a Democracia Socialista – DS) defendia que “A participação popular nas decisões políticas é um elemento decisivo para a afirmação de um governo de esquerda” e propõe a criação do Orçamento Participativo Nacional (OP-BR) “para o avanço da revolução democrática no país e para a construção de um modelo alternativo de desenvolvimento¹⁹”.

Num outro texto de 2007, a mesma corrente afirma que,

“A luta pela democracia participativa deve se fazer presente em todos os momentos da atuação política dos socialistas; no exercício dos governos, nos parlamentos e movimentos sociais, devemos impulsionar a ampliação da participação direta na condução do Estado e organizações

¹⁹ *Construir uma plataforma de lutas por mudanças de rumo*. Resoluções da VII Conferência Nacional da Democracia Socialista.

sociais. Para os socialistas, a defesa da participação e do controle popular tem, portanto, um alcance estratégico, pois permite articular as reivindicações dos oprimidos, a demonstração dos limites da sociedade burguesa e da democracia realmente existente em nosso País à luta por uma sociedade socialista” (DEMOCRACIA SOCIALISTA, 2007, p.19).

Neste sentido, a democracia participativa é entendida como um instrumento para a conquista do poder popular e o ponto de partida para uma transição ao socialismo. Trata-se de uma visão sustentada na premissa clássica, por assim dizer, da dualidade de poderes.

O terceiro campo teórico de reflexão é decorrente do diálogo crítico de Leonardo Avritzer com a obra de Habermas (GUIMARÃES, 2007). Analisando a experiência de Porto Alegre, Avritzer defende que o OP tem sido capaz de “[...] substituir práticas das elites e o particularismo delas decorrente por formas ampliadas de discussão e tomada de decisão[...]”, oferecendo assim, “[...] uma resposta diferente ao problema da justiça” (AVRITZER, 2005, p.593). O ponto de partida deste autor é a crítica que dirige ao elitismo democrático em favor de um republicanismo “enriquecido” pela teoria habermasiana da democracia. Avritzer se apóia na idéia de que “[...] nas sociedades modernas a política tem um fundamento próprio derivado da possibilidade de reconhecimento do outro enquanto um igual” (AVRITZER, 1996, p.92) e, como consequência disso, “[...] o problema da democracia não se reduz somente à questão do funcionamento adequado das instituições políticas mas se liga também às práticas do aparelho de Estado e suas relações com os atores sociais” (AVRITZER, 1996, p.138). Portanto, para Avritzer, o OP é uma inovação institucional que amplia o espaço público e põe em prática o potencial “crítico argumentativo” da política, bem como o caráter moral da democracia.

Esse debate tem reflexos significativos na elaboração programática dos partidos progressistas e de esquerda da atualidade, particularmente do Partido dos Trabalhadores. Aliás, conforme coloca Rudá Ricci²⁰, a democracia participativa e o OP constituem uma espécie de núcleo do *modo petista de governar* e isso resultou na rápida proliferação pelo país de experiências do OP. O debate corrente dentro do PT em relação à participação popular é parte de um debate maior travado desde a constituição do Partido em relação à questão do poder e da institucionalidade vigente (GUIMARÃES, 2007). Nesse sentido, a reflexão político-programática do PT pretende responder aos dilemas sobre a questão da representatividade (governo de todos ou dos trabalhadores?) e sobre o próprio poder (duplo poder ou poder compartilhado?) que acompanha o partido desde suas primeiras experiências de governo (SANTOS, 2005b). Em suma, as experiências de OP nas administrações petistas,

²⁰ Em entrevista concedida ao Jornal “Brasil de Fato” – Circulação Nacional – Ano 6 Número 287 – SP 28/ago-03/set, 2008.

bem como suas reflexões, constituíram uma espécie de “cultura da participação” cujos limites estão sendo questionados desde que o PT chegou ao governo federal em 2002.

2.2 – De Paris a Porto Alegre

Autores como Teixeira (1996) e Lyra (1998) defendem que, as experiências de democracia participativa contemporâneas como o Orçamento Participativo têm como referências as experiências de exercício do poder popular como a Comuna de Paris e os Conselhos Operários. Neste sentido, buscar-se-á neste tópico fazer uma breve análise do contexto e da forma que assumiram a Comuna de Paris e as experiências conselhistas, particularmente a russa, para verificar em que medida e de que forma elas refletiram sobre as experiências participativas contemporâneas. Trata-se de seguir uma linha de reflexão que, ao considerar os aspectos comuns das diversas experiências, recorre à história para não perder-se numa teorização abstrata da democracia participativa contemporânea. Objetiva-se, portanto, entender o processo de desenvolvimento da democracia participativa que coincide com o processo de desenvolvimento dos atores sociais nela engajados.

A Comuna de Paris

Para muitos autores, a Comuna de Paris representa um dos principais capítulos da luta por emancipação social na modernidade. Para Marx “um assalto ao céu”; para Lênin (2007, p.56), “[...] uma tentativa prática mais importante do que centenas de programas e argumentos”. Do dia 18 de março a 28 de maio de 1871, os operários franceses dirigiram a Paris e tomaram medidas políticas que, de certa forma, continuam servindo de exemplo e desafio aos movimentos emancipatórios contemporâneos.

A Comuna resultou do desdobramento de uma conjuntura bastante particular. Como afirmou um dos mais atentos observadores dos movimentos políticos do século XIX: “Se o proletariado ainda não podia governar a França, a verdade é que a burguesia já não o podia” (ENGELS, 1983). Dito de outro modo, ao tempo que percebe a crise de “hegemonia” por qual passava a burguesia francesa, particularmente a de Paris, Engels reconhece que as classes operárias não se encontravam preparadas para o exercício do poder naquele momento. Em seu texto sobre os “135 anos da Comuna de Paris”, Antônio Inácio Andreoli apresenta detalhadamente os fatores que influenciaram a Comuna:

“O ‘assalto ao céu’, em síntese, foi o resultado da emergência de um conjunto de contradições na França, aliado à ação consciente dos trabalhadores que, reagindo em sua própria defesa, acabaram constituindo a mais importante experiência revolucionária dos trabalhadores no século XIX. A revolução, que havia sido deflagrada em setembro de 1870, iniciava, então, uma nova fase: a instalação da Comuna, a partir do momento em que a Guarda Nacional promoveu eleições e devolveu o poder aos trabalhadores, sendo constituída por 86 delegados eleitos pelo povo nos distritos, os quais poderiam ser destituídos a qualquer momento. A Comuna, entretanto, não era nenhuma espécie de órgão parlamentar, mas um grupo de trabalho com funções, ao mesmo tempo, legislativas e executivas. Sua organização previu a criação de dez comissões: militar, finanças, justiça, segurança, trabalho, alimentação, indústria e comércio, ensino e serviços públicos, sendo que os representantes de cada comissão integravam uma Comissão Executiva, responsável pelas políticas gerais da Comuna”. (ANDEOLI, 2006, s.n)

Neste sentido, a Comuna foi resultante das contradições sociais da França na época que, além da desgastante guerra contra a Prússia, enfrentava diversos problemas como desemprego, falências de artesãos e pequenos comerciantes e o reacionarismo da Assembléia Nacional. Sendo assim, a fórmula política da Comuna, comprometida pelo cerco imperialista prussiano e pela guerra civil, constituía-se de um corpo representativo das camadas populares de Paris com poder de legislar e executar, mas que não gozava de um mandato de prazo fixo e com remuneração como nas chamadas democracias parlamentares. Além disso, não gozava de uma hierarquia apoiada num corpo de burocratas como nas administrações modernas.

Quantos às medidas tomadas pela Comuna, Andreoli (2006, s.n) destaca as seguintes:

“a) substituição do Exército permanente pelo armamento geral do povo; b) separação entre Igreja e Estado; c) laicização da educação e fim da manutenção dos padres pelo Estado; d) proibição do trabalho noturno nas padarias; e) abolição do sistema de multas sobre os trabalhadores; f) decreto de entrega das fábricas abandonadas ou paralisadas às cooperativas operárias; g) remuneração dos funcionários públicos e do governo não superior ao salário normal dos operários; h) redução da jornada de trabalho; i) direções de fábricas eleitas pelos trabalhadores; j) extinção da “independência” do poder Judiciário e sujeição dos seus funcionários à eleição, responsabilidade e possibilidade de demissão”.

Esse conjunto de medidas buscava a libertação econômica da classe trabalhadora como o próprio Marx afirmou em sua análise da Comuna. Segundo Gonzalez (1981, p.79), “[...] a Comuna seria o ‘governo dos produtores’, a ‘república do trabalho’, no qual a representação política vai na mesma direção em que se situam e agem os ‘produtores diretos’ de bens e serviços”. No entanto, para Engels (1983) o programa econômico da Comuna foi equivocado, pois não lançou mão do controle imediato dos bancos. “O Banco nas mãos da Comuna – isso valeria mais do que dez mil reféns” (ENGELS, 1983, p.19).

Em seus famosos *Cadernos do Cárcere*, Gramsci também teceu considerações sobre o sentido político da Comuna de Paris. Para ele, a Comuna foi uma crítica do sufrágio universal, ou seja, à democracia formal, e também um divisor de águas na história das revoluções, em suas palavras: “[...] com os acontecimentos de 1870-1871, perde eficácia o conjunto de princípios de estratégia e tática política nascidas praticamente em 1789 e desenvolvidas ideologicamente em torno de 1848” (GRAMSCI, 2004, p.39). Ou seja, Gramsci interpreta a forma política da Comuna como um marco do fortalecimento da estratégia da “guerra de posição” na Europa.

Gonzalez (1981) observa que vários “modelos” interpretativos surgem da Comuna e se apresentam como referência para outras experiências populares, entre eles: o modelo de “abolição da máquina estatal”, o modelo de “controle social da produção” (que inspiraria os Conselhos na Rússia, Alemanha e Itália) e o modelo de “duplo poder”. Passemos, portanto, aos conselhos operários para depois analisarmos finalmente a experiência do O P.

Os Conselhos Operários

Trata-se de experiências de organizações políticas vividas na Rússia em 1905 e em 1917 (principalmente em Petrogrado), na Espanha entre 1936 e 1939, na Alemanha de 1919, na Itália das décadas de 1920 e 1930 e em tantos outros países, inclusive, no Brasil²¹. O caso mais conhecido de Conselhos é o da Rússia onde foram responsáveis pela convocação e direção de greves gerais (REED, 2007). Fracassada a revolução de 1905, alguns membros dos soviets foram mandados para a Sibéria e outros fugiram, mas em 1917 os Conselhos ressurgiram e, assumiram a ponta do processo revolucionário, quando então, além dos operários e camponeses, incluíram os soldados em sua composição. Os Conselhos foram as organizações soviéticas de base que se concentravam nos bairros e exerciam grande pressão sobre o governo, constituindo-se num poder popular sustentado nas massas (TROTSKY, 1980).

A representatividade dos soviets era variada por região ou segmento, mas, em seus dois primeiros congressos, a proporção foi de “1 delegado para cada 25 mil eleitores” (REED, 2007, p.137). Inicialmente, todos podiam votar e ser votados nos Conselhos, inclusive, os burgueses e profissionais liberais, mas a partir de fevereiro de 1918, as regras para as eleições

²¹ Segundo Antunes e Nogueira (1981) “comissões de fábricas” apareceram no Brasil no período de redemocratização dos anos 1945/1947, nas greves de 1953 e 1968 e depois na década de 1970. O objetivo destas organizações “espontâneas” era dar autonomia e força política aos trabalhadores. Essas organizações inspiraram uma tradição de conselhos populares que vão influenciar na formação de Conselhos de Políticas Públicas e do próprio OP na década de 1980.

foram modificadas restringindo o direito de voto aos maiores de 18 anos e que ganhassem a vida com o próprio trabalho. Sobre a composição dos Conselhos, John Reed – que foi testemunha ocular destes acontecimentos –, apresenta como exemplo o Soviete de Petrogrado que, segundo o autor,

“[...] se compunha de cerca de 1.200 deputados e, em circunstâncias normais, havia uma sessão plenária a cada duas semanas. No meio tempo, o soviete elegeu os 110 integrantes do Comitê Central Executivo com base na proporcionalidade dos partidos, e esse Comitê Central Executivo convidou a integra-lo delegados de comitês centrais de todos os partidos políticos, dos comitês centrais dos sindicatos profissionais, dos comitês de fábrica e de todas organizações democráticas” (REED, 2007, p.13).

Reed ressalta ainda que as principais características dos Conselhos de Sovietes são a flexibilidade de organização e a sensibilidade aos anseios populares. Cita exemplos de episódios em que, para atender uma vontade expressa por revoltas populares, os sovites mudaram de composição duas vezes em 12 horas (REED, 2007). Sensibilidade e flexibilidade seriam essenciais em organizações deste tipo já que, historicamente, em processos revolucionários, “[...] a consciência das massas evolui muito rapidamente: novas camadas sociais adquirem experiência, examinam suas opiniões de véspera, rejeitam-nas em prol de outras, descartam os velhos dirigentes e escolhem novos, seguem em frente” (TROTSKY, 2007, p.49). Além disso, é preciso destacar que os sovietes que tinham como lógica a organização de base e classista, possuíam uma estrutura que lhes garantia o total controle político do país na fórmula de Congressos de Sovietes, indo do bairro até o Congresso dos Sovietes de Toda a Rússia, que envolvia cerca de 2 mil delegados.

Os Conselhos de Sovietes, entretanto, não sobreviveram às dificuldades do processo revolucionário e foram extintos em princípios de 1918. Em parte isso se explica contraditoriamente pela vitória dos bolcheviques, pois os Conselhos foram constituídos como órgãos de representação dos operários que, à época, não tinham assento na Duma (parlamento russo) e com a vitória da Revolução a lógica de duplicidade de poder deixou de existir sendo substituída pelo governo único dos revolucionários. Ademais, Bensaïd (1999, p.251), defende que, de fato havia uma incompatibilidade da “democracia participativa com o ‘socialismo realmente existente’”.

Para Pannekoek (1936, s.n), “A importância revolucionária dos sovietes verificou-se de novo na Alemanha, quando em 1918, depois da decomposição do exército, sovietes de operários e de soldados foram criados segundo o modelo russo”. Entretanto, o mesmo autor reconhece que, neste caso, os sovietes não tiveram o mesmo sucesso que na Rússia, pois os

operários alemães estavam habituados a uma disciplina incompatível com a lógica revolucionária. Acrescenta que “[...] o sistema dos conselhos não pode funcionar senão quando se encontra em presença de uma classe operária revolucionária. Enquanto os operários não tiverem a intenção de prosseguir a revolução, não devem criar soviets (PANNEKOEK, 1936, s.n.)”. E conclui que a verdadeira democracia operária só pode ser materializada pelos conselhos, pois:

“Nos conselhos, os operários são representados nos seus grupos de origem, segundo fábrica, oficina ou complexo industrial em que trabalham. Os operários de uma fábrica constituem uma unidade de produção; formam um todo a partir do seu trabalho colectivo. Em período revolucionário, encontram-se, portanto, imediatamente em contacto para trocar os seus pontos de vista: vivem nas mesmas condições e possuem interesses comuns. Devem agir concertadamente; cabe-lhes decidir se a fábrica, enquanto unidade, deve estar em greve ou em funcionamento. A organização e a delegação dos trabalhadores nas fábricas e oficinas é portanto a única forma possível”. (PANNEKOEK, 1936, s.n.).

Pannekoek aprofunda, portanto, as noções de identidade do produtor-legislador e de dualidade de poderes, bem como ressalta o carácter pedagógico da democracia e traz para o debate a questão da burocracia – bastante presente no movimento comunista e social-democrata de sua época. Outrossim, mais que uma análise factual, Pannekoek apresenta um panorama dos potenciais e desafios da democracia conselhistas à luz de experiências concretas.

O Orçamento Participativo

Assim sendo, o OP nasceu como tentativa de resistência ao neoliberalismo no contexto de administrações locais dirigidas por partidos de esquerda. Outrossim, a participação popular se fortaleceu no ambiente político da redemocratização resultando em sua institucionalização pela Constituição de 1988.

As experiências de Porto Alegre “[...] têm sido, de longe, as mais bem-sucedidas e com amplo reconhecimento, dentro e fora do Brasil” (SANTOS, 2005b, p.460). Segundo Avritzer (2005, p.574) foi a UAMPA (União das Associações de Moradores de Porto Alegre) que, ao responder criticamente à proposta conselhistas de Collares, propôs a discussão do orçamento como forma de participação da sociedade na gestão municipal. O OP funciona como uma ferramenta que, através da participação direta dos cidadãos na definição das prioridades, busca romper com o autoritarismo e o patrimonialismo nas políticas públicas (SANTOS, 2005b).

“Em linhas gerais, no orçamento participativo a população de uma cidade é chamada para discutir a aplicação dos recursos públicos destinada para investimento no município” (SELL, 2006, p.95). É articulado através de assembleias plenárias organizadas por critérios

regionais e temáticos – que são tanto coordenadas por membros do governo quanto por delegados e conselheiros –, pelo “fórum de delegados” e pelo Conselho do OP (MARQUETTI, 2008; SANTOS, 2005b; SOUZA, 2001). A forma de eleição dos delegados passou por vários aperfeiçoamentos no sentido de ampliar a participação e a representatividade e, segundo Santos (2005b), no caso de Porto Alegre, a proporção adotada no ciclo 2000-2001 foi de 1 delegado para cada 10 participantes das assembléias. Estas assembléias geralmente “reúnem em torno de 600 pessoas, que acorrem a esse encontro segundo seus interesses mais imediatos” (ROSENFELD, 2006, p.52). Rosenfield (2006) mostra-se preocupado com a possibilidade de instrumentalização partidária dessas reuniões, em virtude de uma suposta facilidade de manipulação por grupos organizados. Pont (2002, p.67), mostra, entretanto, que “[...] a credibilidade no processo reside na confiança de que não há fraude ou aparelhismo nas decisões ou nos processos de eleição de delegados e conselheiros”. Ademais, estudos recentes como os de Avritzer (2005), Marquetti (2008) e Santos (2005b) têm comprovado que há uma baixa filiação partidária entre os participantes, além disso, a participação geralmente é individual e não por entidade²².

Além dessa preocupação, outros autores estão também alertando para a crescente desmobilização da participação em várias experiências. Entre estes esta Rudá Ricci, para o qual:

“O Orçamento Participativo vem sendo instrumentalizado partidariamente, e em algumas localidades as plenárias que cumpriam um papel pedagógico (de articulação e criação de solidariedade entre cidadãos) vão sendo substituídas pelo *Orçamento Participativo Digital* (RICCI, 2008, s.n)”.

Esses são riscos e desvios inerentes a uma prática inovadora cuja implantação não é acompanhada por uma superação automática de vícios políticos seculares. “A democracia no sentido brasileiro é complexa e multidimensional” (CORNWALL, ROMANO e SHANKLAND, 2007, p.267), portanto, muitas vezes a representação democrática não se realiza e a relação entre representantes e representados assume as formas de clientela e favor (CHAUI, 2000). Por isso, não se poderia esperar instituições totalmente imunes a problemas. Pelo contrário: “O clientelismo e as barganhas político-partidárias estão vivas e palpitantes nesses espaços” (CORNWALL, ROMANO e SHANKLAND, 2007, p.269).

De fato, as potencialidades e limites do OP foram colocados à prova quando implementado em escala estadual (FARIA, 2007). Foi no Rio Grande do Sul, com a posse de

²² Neste sentido, a experiência de Belo Horizonte é exceção, pois nela há participação por entidade. Ver Avritzer (2005).

Olívio Dutra (PT) em 1999 que o OP iniciou a primeira experiência estadual. A metodologia do OP/RS compreendeu a organização de Assembléias Públicas Municipais (APM) (497 ao todo); Assembléias Regionalizadas da Temática do Desenvolvimento do RS (ATDs) nas 22 regiões em que o estado foi dividido; e a Plenária Temática Estadual (PTE) onde foi eleito o Conselho do OP/RS. Foram formados, além do Conselho do OP/RS, 22 Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) e a discussão envolvia o orçamento do estado e o Plano de Investimento e Serviços. Os critérios distributivos seguiram o modelo de pesos e prioridades do OP de Porto Alegre.

Souza (2001) defende que, na escala estadual, não obstante as dificuldades financeiras, a potência do OP é muito maior tanto nos resultados concretos como nos resultados políticos. A implementação do OP em escala estadual “[...] assustou a direita e os políticos clientelistas, que não se conformaram com a perda do poder político e as mudanças na cultura políticas da sociedade que este projeto engendra” (SOUZA, 2001, p.108). O resultado foi um constante conflito entre Executivo e legislativo e entre Governo Estadual e Prefeitos gerando, inclusive, várias ações judiciais contra o OP. Esses conflitos provocaram a criação de outros espaços participativos como o Fórum Democrático (FARIA, 2007; SOUZA, 2001).

Diante do que foi exposto sobre as experiências clássicas e contemporâneas de democracia participativa – a Comuna de Paris, os Conselhos Operários e o Orçamento Participativo – observa-se que mais que relação ou inspiração, pode-se falar em traços comuns entre estas experiências, principalmente no que diz respeito às dificuldades encontradas. Neste sentido, o estudo das experiências clássicas é imprescindível para se entender os problemas do OP cujos estudos feitos no calor dos acontecimentos muitas vezes ignora os verdadeiros limites e obscurece os grandes desafios.

Como bem observou Gonzalez (1981), os “modelos” interpretativos da Comuna se apresentam como referência para outras experiências populares como o modelo de “duplo poder”. O OP comunga com as reflexões e aprendizados da Comuna e dos Conselhos Operários o princípio do “controle social” sobre o poder e sobre o Estado, mas diverge na forma deste controle já que não se baseia em oposição entre democracia direta e representativa (GUIMARÃES, 2007). Dito de outro modo, o OP recupera a clássica utopia de socialização do poder, mas sem propor rupturas com a institucionalidade vigente.

Embora seja nítida sua origem e objetivo popular, a Comuna não foi exatamente uma forma de democracia direta. Foi uma nova modalidade de representação²³ que buscava o

²³ Ver Guimarães (2005) na nota 13 ao texto onde fala sobre a questão da soberania popular na Comuna de Paris.

controle da sociedade sobre o Estado e sobre os próprios delegados (revogabilidade, por exemplo). Já os soviets basearam-se na fórmula de duplo poder sustentada na tese do universalismo do proletariado. Sendo assim, as experiências históricas da Comuna e dos Conselhos (principalmente os soviets na Rússia) foram fontes de reflexão e inspiração do OP, mas não foram seus modelos²⁴. Por outro lado, quanto aos dilemas e dificuldades, as semelhanças entre essas experiências clássicas e o OP parecem ser mais nítidas. Criar espaços participativos e autônomos sem perder de vista a necessidade de atender aos problemas da complexidade administrativa, da representatividade social e da legitimidade política, são questões colocadas a todas estas experiências. Além disso, existe a fragilidade institucional consequência em parte das instabilidades políticas que assolaram estas experiências. Neste sentido, observa-se que, da mesma maneira que a Comuna não resistiu à “contra-revolução” de Thiers²⁵ – com a ajuda de Bismark da Prússia – e os Sovietes à guerra civil, também o OP tem apresentado dificuldades quando das derrotas eleitorais dos governos que o implementaram como é o caso de Porto Alegre. No entanto, a experiência recente do OP tem sido capaz de questionar as teorias hegemônicas da democracia que pregavam a incompatibilidade entre participação e racionalidade e tem atualizado os propósitos emancipatórios das experiências clássicas de democracia participativa a partir, principalmente, de uma nova visão do Estado. Desta forma, pode-se falar numa certa continuidade entre as experiências clássicas e as experiências contemporâneas de democracia participativa, sendo que estas últimas operam com ambições mais modestas.

2.3 – Participação popular e dialética da emancipação

Diante do que até aqui foi discutido, entende-se que, como afirma Pont (2003, p.9) “[...] essa democracia participativa tem lógica, tem lado, e acredita que é possível uma sociedade mais igualitária”, pois há uma preocupação em fazer da democracia um meio de “emancipação social”. Isso não só está explícito nas teorias marxistas que buscam a “libertação do trabalho” e o “controle social”, como também está presente em outras teorias que sustentam a incompatibilidade entre capitalismo e democracia (MACPHERSON, 1991),

²⁴ Benevides (2001, p.56) fala da relação entre estas experiências “revolucionárias” e o OP ressaltando as contribuições e as lições que elas legaram ao debate contemporâneo.

²⁵ Adolphe Thiers foi eleito chefe do poder executivo pela Assembléia Nacional durante a guerra franco-prussiana, apresentou um acordo de paz com a Prússia, em fevereiro de 1871, pretendendo acabar definitivamente com as reações populares.

que forjam o conceito de democracia “redistributiva” (SANTOS, 2005a; MARQUETTI, 2008) e que analisam a articulação entre participação política e inclusão social (NEZ, 2007). Cabe aqui, portanto, definir o que entende-se por “participação popular” e “emancipação social”, bem como o nexos entre ambos.

Embora rejeitada por autores como Teixeira (2001), por seu caráter “ideológico” e restrito, o conceito de “participação popular” está presente em vários estudos sobre democracia participativa como no de Santos (2005b) e no de Marquetti (2008). Este último, por exemplo, afirma que uma das novidades no OP é que as políticas são “[...] propostas e discutidas por setores organizados da população de menor renda” (MARQUETTI, 2008, p.31). Sendo assim, o termo participação popular apresenta-se como o mais adequado para dar conta da realidade destes espaços de participação. Participação popular, portanto, será aqui entendida como o processo pelo qual setores historicamente excluídos dos espaços de decisão política, através de inovações institucionais, passam a “compartilhar o poder” estabelecendo uma nova relação entre governantes e governados resgatando, assim, a soberania popular.

O conceito de emancipação social, por sua vez, diz respeito aos resultados materiais e políticos que a participação pode oferecer aos atores sociais. O mais significativo neste processo emancipatório é a mudança na relação Estado/sociedade decorrente da participação popular. Essa mudança corporifica-se na forma de controle social e co-gestão, que, em virtude do potencial pedagógico implícito à participação, potencializam a formação de uma nova cultura política. Ademais, conforme observou Bensaïd (2008, p.31): “A dialética da emancipação não é uma marcha inevitável rumo a um fim garantido: as aspirações e as expectativas populares são variadas, contraditórias, frequentemente divididas entre uma exigência de liberdade e uma demanda de segurança”. E, neste sentido: “A função específica da política consiste em articulá-las e conjugá-las por meio de um futuro histórico cujo fim continua incerto” (BENSAÏD, 2008, p.31). Portanto, trata-se de um conceito aberto, mas que vai além da mera “resistência a todas as formas de poder” por meio de uma “democracia sem fim”, conforme concebido por Santos (2005a, p.27). Em suma, entende-se por emancipação social um processo permanente e, muitas vezes contraditório, de transformações engendradas pela participação popular que podem resultar em conquistas sociais, políticas e econômicas para determinados segmentos ou classes.

Uma vez esclarecidos estes conceitos principais, cumpre definir as categorias e conceitos que derivam destes e que serão fundamentais para a seqüência deste trabalho. De acordo com Marquetti e Campos (2008), na democracia participativa os setores de baixa renda têm um papel central na definição da agenda. Isso ocorre porque – como visto

anteriormente, inclusive na Comuna conforme visualizou o próprio Marx – as “classes populares” têm representação majoritária nestes espaços (SANTOS, 2005a). Em termos bourdieusianos, equivale a dizer que a participação popular estrutura um campo em que, em virtude de sua lógica interna e dos capitais envolvidos, os papéis de dominados e dominantes são diferentes dos verificados no campo econômico, por exemplo. Em outras palavras, observa-se que em algumas experiências participativas as classes populares encontram as condições para exercer a hegemonia. Além disso, como observado por Pont (2003, p.79):

“A democracia participativa em geral, e o OP em particular, trazem consigo os valores inestimáveis da solidariedade e da socialização da política, pois produzem novos protagonistas na cena política, que de outra forma estariam alijados não só da participação popular, mas da disputa direta pela renda pública e pela distribuição da riqueza na sociedade”.

Sendo assim, considera-se inclusão política o processo pelo qual os setores mais afastados das decisões de governo passam a atuar com protagonismo, ou seja, a generalizar a liberdade que até então só gozam no dia da eleição como destacou Rousseau. Consiste numa ocupação da esfera pública emergente, por cidadãos e coletividades desprovidos historicamente de canais de diálogo com as esferas decisivas do Estado (LÜCHMANN, 2002).

Para além de identificar os agentes, cumpre refletir suas estratégias e formas de participação. De certa forma, trata-se de verificar os *habitus* dos participantes já que não se pode compreender tudo que ocorre na dinâmica participativa pela “inspeção racional” (CORNWALL, ROMANO e SHANKLAND, 2007). Estudar o *habitus* dos participantes “como uma forma de melhor compreender o que consideramos dado na consulta diária” (CORNWALL, ROMANO e SHANKLAND 2007, p.274) significa, portanto, estudar as formas de interferência nos espaços – as estratégias e modos de atuar dos agentes – de participação que se manifestam como “lutas simbólicas” por reconhecimento e pela eficiência da participação. Em outras palavras:

“A fronteira entre o que é politicamente dizível ou indizível, pensável ou impensável para uma classe de profanos determina-se na relação entre os interesses que exprimem esta classe e a capacidade de expressão desses interesses que a sua posição nas relações de produção cultural e, por este modo, política, lhe assegura”. (BOURDIEU, 2005, p.165),

Cabe analisar também a representatividade dos participantes e a evolução da participação, ou seja, o número de pessoas que participam e os segmentos e coletividades representadas no processo. Enfim, cabe estudar o perfil dos participantes para identificar os

“incluídos” e os “excluídos” da participação tendo em vista que essas experiências só mobilizam uma pequena parte da população (NEZ, 2007) no sentido de confrontar um dilema que ainda não tem recebido respostas satisfatórias da teoria e da prática participativa.²⁶

Outro aspecto que deve ser analisado nas experiências participativas é sua capacidade de dar respostas materiais, que, no caso do Planejamento Participativo de Sergipe, compreende os conceitos de “desenvolvimento territorial” e “inclusão social”. De fato, como mostram outras experiências, o resultado da participação popular tem sido a priorização dos setores sociais de baixa renda na distribuição dos gastos públicos (MARQUETTI, 2008, p.43). Na reflexão sobre a Comuna Marx observou que o “poder popular” haveria de promover a libertação econômica dos setores explorados da sociedade. Em suas palavras:

“A dominação política do produtor não pode coexistir com a perpetuação da sua escravidão social. A Comuna havia pois de servir como uma alavanca para extirpar os fundamentos econômicos sobre os quais assenta a existência de classes e, por conseguinte, a dominação de classe”. (MARX, 1983, p.68).

Segundo Santos e Avritzer (2005), no período pós-guerra diversos autores procuraram mostrar a incompatibilidade entre democracia e capitalismo, mas os marxistas logo apontaram a incapacidade de a democracia liberal cumprir tal tarefa dando origem, assim, ao debate sobre novas formas democráticas. Portanto, no contexto das experiências contemporâneas de democracia participativa, autores como Boaventura de Souza Santos e Adalmir Marquetti usam o conceito de “redistribuição”. Este conceito consubstancia-se no caso do OP, na distribuição dos recursos por região e na definição de “prioridades-padrão” (MARQUETTI, 2008). Consiste, conforme afirma Marquetti (2008) numa “inversão de prioridades”, ou seja, uma mudança na agenda de governo no sentido de incluir demandas populares definidas participativamente. Portanto, cabe analisar o “resultado material” da participação, ou seja, a relação entre a participação popular e a construção de políticas públicas.

Uma última questão a ser observada é que “[...] a participação tem a ver, acima de tudo, com o poder; os espaços de participação são espaços de poder” (CORNWALL, ROMANO e SHANKLAND, 2007, p.277). Aqui entra a questão do controle social e outros níveis de relação entre Estado e sociedade em que pesam a co-responsabilidade e a mútua autonomia. Como bem observou Emir Sader:

²⁶ Isso parece dramático e visível nas palavras de uma dirigente petista de São Paulo que, ao referir-se aos anos de experiência de OP na capital paulista, traz uma resposta um tanto simplista para o problema afirmando que: “Para nós, do PT, se é impossível falar com os 11 milhões e habitantes da cidade, então, acreditamos que devemos falar e decidir com milhares deles (TERRIBILI, 2007, s.n)”.

“O mais significativo dessas experiências é a tentativa de levar a cabo uma reforma democrática radical do Estado, fazendo da participação não apenas um elemento de maior transparência governamental, mas uma alavanca para a construção de um tipo diferente de Estado, que suponha uma outra forma de relação entre governantes e governados e, portanto, de cidadania e de democracia” (SADER, 2005, p.668-669).

Desta maneira, seja na relação entre Estado e sociedade, seja na relação entre os próprios grupos que interagem na esfera pública de participação, a questão do poder é um elemento decisivo. Dito de outro modo, “[...] a participação supõe uma relação de poder, não só por intermédio do Estado, que a materializa, mas entre os próprios atores” (TEIXEIRA, 2001, p.27). Se a democracia participativa não é suficiente para resolver todas as mazelas da política, pelo menos coloca questões novas na agenda do Estado. Além disso, “[...] a democracia participativa confronta privilegiadamente a dominação, o patriarcado e a diferenciação identitária desigual” (SANTOS, 2005a, p.27). Ademais, esses espaços têm favorecido a solidariedade e a integração de atores (TEIXEIRA, 2001), bem como o debate e as articulações entre os movimentos sociais o que constitui um grande ganho político (DORACI apud TAVARES, 2007) tendo em vista as dispersões e fragmentações promovidas pela globalização e suas novas formas de acumulação de capital.

Outrossim, como defende Bourdieu (2005, p.163), “[...] toda a análise da luta política deve ter como fundamento as determinantes econômicas e sociais do trabalho político”, por isso é preciso levar em consideração a distribuição do capital político, bem como dos outros tipos de capital dentro do campo político que são resultado, neste caso, da divisão social do trabalho político na dinâmica participativa. “Outro aspecto central é o aprendizado que decorre do processo de participação” (MARQUETTI e CAMPOS, 2008, p.15). Retomando de alguma maneira as idéias de Pateman e outros que ressaltaram o “caráter pedagógico da democracia”, observa-se que:

“Se a cidadania é algo que cresce à medida que é adquirida nos espaços de participação, tem também a ver com algo mais que o aumento da ação política em relação ao Estado. Tem a ver também com as maneiras pelas quais as pessoas se sentem parte da sociedade. Numa mistura tão heterogênea de pessoas, a experiências de negociar posições, ouvir os argumentos e conhecer as experiências dos outros, identificar-se com eles de outra forma, aprender a assimilar perspectivas múltiplas e chegar a um ponto de vista comum – todas estas experiências levam ao tipo de ‘consciências expandida’ de que Hannah Arendt (1958) falou em relação à deliberação na esfera pública.” (CORNWALL, ROMANO e SHANKLAND, 2007, p.261).

De fato, como se compreende desta longa citação acima, questões simbólicas como “fazer parte” e experimentar o conflito de opinião que ocorre nos espaços participativos,

estimulam a “expansão da consciência cidadã”. Para usar a terminologia de Bourdieu deve-se reconhecer que a participação popular pode promover a expansão do *habitus* político tendo em vista que nestes espaços há uma menor divisão social do trabalho político, bem como uma crescente ampliação do acesso às informações estatais. Bourdieu (2005, p.169) acrescenta que, “como o *habitus* religioso, artístico ou científico, o *habitus* do político supõe uma preparação especial”, entretanto, verifica-se que não se trata de uma preparação formal como do “político profissional”, mas de um *habitus* desenvolvido na prática participativa dando forma às maneiras de agir das classes populares que precisam educar-se na “arte do Governo” como dizia Gramsci. Por outro lado, várias experiências de democracia participativa têm envolvido seus atores numa “intersubjetividade” geradora de novas sociabilidades (NEZ, 2007). Neste sentido, o conceito de *habitus* é ainda mais pertinente, pois como observaram Cornwall, Romano e Shankland (2007, p.274) “[...] o que os antropólogos nos incitam a reconhecer é que muito do que é associado com eles não é necessariamente possível de ser apreendido pela inspeção racional: boa parte disso simplesmente *é o que é feito*”.

Trata-se, finalmente, de um processo de tencionamento da hegemonia e formação de uma nova hegemonia, baseada em valores contrários ao individualismo e ao privatismo neoliberais, como observa Carlos Nelson Coutinho²⁷. Essa contra-hegemonia resulta numa permanente tensão com as instituições formais do Estado como o parlamento e a burocracia em relação aos quais a democracia participativa estabelece uma dualidade de poder e de legitimidade (SANTOS, 2005b). Como bem colocou um dos idealizadores da democracia participativa em Porto Alegre:

“A experiência da democracia participativa permitiu que pudéssemos, a partir de nossas bases sociais tradicionais, os trabalhadores da cidade e a juventude, ampliar a legitimidade e hegemonia do nosso projeto político em direção a outros setores sociais”. (PONT, 2003, p.80).

Sendo assim, a democracia participativa tem contribuído para a construção de uma nova cultura política que, sem abrir mão da autonomia, apropria-se do potencial das lutas no seio do Estado. Parte, portanto, de uma compreensão de que “[...] o Estado estrutura um campo político específico, uma relação de forças particular, uma linguagem própria do conflito” (BENSAÏD, 2008, p.31).

O intuito deste capítulo era de recorrer a algumas abordagens teóricas, bem como às reflexões sobre experiências importantes, para tentar delimitar um campo analítico-normativo

²⁷ Coutinho (2008) aponta o conceito de hegemonia em Gramsci como capaz de dar respostas mais concretas às questões políticas do que conceitos como “ação” (Arendt) e “agir comunicativo” (Habermas).

para a democracia participativa. Neste sentido, observa-se que o pano de fundo deste debate é a busca por uma democracia de “mais alta intensidade” conforme consta na epígrafe do capítulo. Uma democracia que, não obstante suas contradições e limites (TEIXEIRA, 2001), tem contribuído em vários contextos com a formação de uma nova cultura política e, portanto, está associada à idéia da emancipação social.

3 – CIDADANIA E PARTICIPAÇÃO EM SERGIPE

O projeto, a capacidade (técnica e de recursos) e o comprometimento político são fatores determinantes no maior ou menor sucesso democrático da experiência. A questão que se coloca é: em que medida o cruzamento dessas variáveis é suficiente para se avaliar as possibilidades e limites não apenas de implementação, mas de sustentação – ao longo do tempo – de práticas de gestão democrática, no sentido do estabelecimento de um círculo virtuoso que amplie e impacte positivamente tanto o campo da sociedade civil (fortalecendo-a) quanto a esfera do Estado (democratizando-o)?

Lígia Lüchmann, 2002.

(cientista social brasileira)

Depois de discutir a teoria e a prática da democracia participativa, cabe aprofundar a reflexão sobre uma experiência em construção no estado de Sergipe. Entretanto, antes de analisar esta experiência – o Planejamento Participativo de Sergipe – segundo sua dinâmica e reflexos sócio-políticos, se faz necessário uma reflexão sobre o pano de fundo histórico, político e institucional no qual ela se desenha.

Segundo Coelho e Favareto (2007) existem três condições básicas para o sucesso de uma experiência de participação popular, ou seja: a “vontade política das autoridades” em “dividir o poder”, a disposição da sociedade civil organizada para participar do processo e a existência de condições institucionais adequadas. Estes seriam os elementos que combinados garantiriam êxito a um processo participativo. No entanto, a epígrafe acima sugere que não é só a existência de um conjunto de fatores, mas a complexa e difícil combinação entre eles que determina o maior ou menor sucesso da experiência. Tal constatação torna o empreendimento ainda mais complexo e seu sucesso ainda mais incerto. Seguindo esta perspectiva, se faz necessário analisar o contexto histórico, os objetivos e a metodologia aplicada para só depois fazer um balanço sobre o processo e os diversos reflexos no governo e na sociedade.

O objetivo deste capítulo, portanto, é discutir o contexto (por quê), a visão política do governo com o PP (para que?) e a metodologia utilizada no processo do PP (como?). Com estes critérios não se pretende fazer um prejulgamento do PP a partir da análise de sua distância ou proximidade destes, mas guiar uma análise que buscará entender o PP em suas particularidades. Não se trata também de saber se o estado de Sergipe possui as “condições estruturais” para a implantação da democracia participativa, pois se considera aqui que a participação popular constitui um processo pedagógico capaz de adaptar-se às condições e, ao mesmo tempo, modificá-las.

3.1 – Da redemocratização ao PP

O estado de Sergipe historicamente “[...] traz a marca de uma sociedade e de uma economia excludentes, com desigualdades sociais e de renda insuportáveis, resultantes do processo de colonização do país (LOPES, 2003, s.n)”. Portanto, as contradições sociais que, como bem observou Marx²⁸ já no século XIX, são estruturais na sociedade capitalista, ganham, no contexto de uma ex-colônia, uma forma ainda mais “radical”. Dito de outra maneira, não se trata só de desigualdade, mas de quadros de total exclusão social convivendo com verdadeiros “feudos”. Além disso, a concentração de riqueza material por um setor da sociedade tem como contrapartida a total privação pelo restante da sociedade não só de riqueza material, mas também dos bens culturais. Estabelece-se, assim, uma relação entre a dominação política e a dominação econômica na constituição da realidade social sergipana. Ou seja:

“Dominado econômica e politicamente por um pequeno número de famílias oriundas da oligarquia rural, que controlavam as principais atividades produtivas existentes, Sergipe ainda hoje reflete essa situação, materializada na existência de um reduzido grupo de pessoas muito ricas, de um lado, e de um contingente enorme de sua população extremamente pobre, de outro (LOPES, 2003, s.n)”.

De fato, o estado de Sergipe tem apresentado historicamente uma condição de tripla desigualdade, ou seja, concentração de renda, concentração da infra-estrutura social e produtiva no litoral e concentração do PIB nas indústrias de petróleo e energia elétrica

²⁸ N’*O Capital* Marx afirma: “A acumulação de riquezas num pólo significa, pois, a acumulação de misérias, de sofrimento, de escravidão, ignorância, embrutecimento e degradação moral no pólo oposto” (MARX, 1982, p.170).

(FALCON apud TEIXEIRA, MELO e FRANÇA, 2008). Um dado importante de ser apresentado aqui, é que, segundo o *Censo Agropecuário do IBGE - 1995/96*, 78,4% dos estabelecimentos agropecuários de Sergipe tinham menos de 10 hectares e se apropriavam de 10,2% da área total recenseada, enquanto que os estabelecimentos com mais de 100 hectares (3,2% do total de estabelecimentos) detinham 57% da área total dos mesmos. Esses dados ilustram a partir de um critério bastante peculiar – o controle da terra numa economia que tem na agricultura uma de suas principais matrizes – como são gritantes as disparidades sociais e econômicas no estado de Sergipe. Seguindo uma análise histórica, Lopes (2003, s.n) afirma que: “A conjunção do poder econômico e do poder político, dava a esse grupo e seus aliados - chefes políticos dos municípios sergipanos -, o controle quase total não apenas sobre as terras, o trabalho e o capital, mas também sobre a vida da maioria da população”. Portanto, constituiu-se no estado de Sergipe uma oligarquia que controlava todas as esferas da vida social, desde os meios de produção até os cargos políticos e os meios de comunicação, pois:

“[...] para além dos seus negócios e empreendimentos privados, detinham também o controle da máquina estatal, representada pelos governos estadual e municipais, e dela se serviam como se seus donos fossem, caracterizando uma forma patrimonialista de gestão da coisa pública. O mesmo acontecia na esfera parlamentar, onde a maioria dos vereadores e deputados estaduais “rezava” pela cartilha do governo de plantão. (LOPES, 2003, s.n)”

E acrescenta,

“Com isso, favoreciam seus aliados, parentes e aderentes, puxa-sacos de toda a ordem, nomeando-os para altos cargos do executivo estadual. Por outro lado, perseguiram ferozmente os que lhes eram contrários, não raro demitindo-os ou transferindo-os para lugares distantes, obrigando-os a executarem tarefas não condizentes com a formação profissional de que eram portadores, no intuito de humilhá-los e demonstrar “quem mandava” em Sergipe. Exerciam, enfim, com base no clientelismo político e nas relações de favor, o mando sobre as coisas do estado e sobre as pessoas. Participação dos trabalhadores na formulação e execução das políticas públicas, nem pensar. Tudo era decidido por um pequeno grupo, formado pelos ‘donos do poder local’” (LOPES, 2003, s.n).

Como observado na citação acima, a articulação do poder econômico e do poder político criou um círculo vicioso que combina exclusão econômica e exclusão política. A exclusão política é o pano de fundo a partir do qual se desenvolvem o clientelismo – que estabelece como única forma de se relacionar com o poder público o compadrio e do “puxa-saquismo” –, o autoritarismo e o patrimonialismo.

Um elemento importante da recente história social e política do estado de Sergipe é o legado do regime militar. Modernização e exclusão social foram elos de uma contradição que

resultou em conflitos muitas vezes reprimidos com violência pela polícia. Como observado por Correa, Anjos e Correa (2005, p.81):

“Nas décadas de 1980 e 1990 os governos realizaram obras públicas como rodovias, avenidas, hotéis para o desenvolvimento do turismo, conjuntos habitacionais, e projetos de irrigação e eletrificação no campo. Entretanto, algumas políticas sociais não foram satisfatórias para a sociedade, a exemplo da saúde pública e da distribuição de terras”.

Um exemplo desta política é a polêmica obra da Ponte Aracaju-Barra dos Coqueiros, a “obra do século” como é considerada por alguns. Embora seja indiscutível a utilidade da ponte, seu impacto social e ecológico, bem como seu custo²⁹ provocaram diversas reações por parte da sociedade civil sergipana. O próprio prefeito do município de Barra dos Coqueiros à época, Airton Martins (PT), tentou, com o Plano Diretor, barrar a invasão de áreas de preservação ambiental e os loteamentos irregulares do município, além de alegar os desempregos que o empreendimento iria trazer, bem como a incapacidade de seu município absorver o fluxo de turistas que a ponte iria gerar. De fato, a ponte foi um capítulo importante desta forma de fazer política que foca grandes obras para atender interesses de grandes empresas de turismo e hotelaria etc., muitas vezes, em detrimento das prioridades sociais³⁰. É neste sentido, que a dirigente da CMP/SE indaga: “a ponte é bonita, mas um hospital não seria mais importante já que Sergipe só tem um?”. Entretanto, cabe ressaltar que não se trata de uma concepção exclusiva de um governo, mas de um paradigma de desenvolvimento que ainda está em disputa na sociedade como se observa na ênfase que o atual governo também dá para as “grandes obras”. A Ponte sobre o Rio Piauí, orçada em mais de 125 milhões de reais³¹, é um exemplo.

Os resultados deste modelo de desenvolvimento no estado de Sergipe foram, entre outros: aprofundamento das desigualdades sociais históricas, forte concentração de riqueza em poucos municípios, principalmente da “grande Aracaju”, e a forte concentração em determinados ramos da economia, principalmente nas indústrias de petróleo e energia (SEPLAN, 2007). Esta combinação de exclusão e concentração, de várias formas, criou um grande fosso entre os municípios mais ricos e os mais pobres do estado de Sergipe. Atualmente, segundo dados da SEPLAN/IBGE (2006), os 10 municípios mais ricos de Sergipe (Aracaju, Nossa Senhora do Socorro, Canindé de São Francisco, Estância,

²⁹ R\$ 135 milhões segundo Belfort (2006).

³⁰ Na introdução do Plano Plurianual 2004-2007 (p.15), o governo de Sergipe a época destaca a importância desses grandes projetos, inclusive, a ponte para o modelo de desenvolvimento visualizado.

³¹ Informação extraída do “Jornal Cinforme”. Aracaju, 15 a 21 de junho de 2009 – Ano XXV – Edição 1366 – Caderno I. p.11.

Larangeiras, Lagarto, Itabaiana, Rosário do Catete, Japarutuba e São Cristóvão) representam 71% do PIB estadual, enquanto que, os 10 mais pobres (Amparo de São Francisco, Pedra Mole, São Francisco, General Maynard, Telha, São Miguel do Aleixo, Malhada dos Bois, Cumbe, Santa Rosa de Lima e Canhoba) representam apenas 0,9%. Cabe ressaltar que dos primeiros, Aracaju sozinha responde por 33% do PIB do estado de Sergipe. Por outro lado, Canindé do São Francisco, que responde por 7% do PIB estadual e apresenta um PIB *Per Capita* de R\$ 46.313, está entre os municípios brasileiros com maiores índices de exclusão e desigualdade social, ocupando, assim, a posição 4.926 no *ranking* nacional.

Esse histórico quadro de exclusão, desigualdade e concentração está na base do surgimento de vários movimentos sociais e políticos do estado de Sergipe. Por um lado, provocou o surgimento de movimentos sociais, principalmente no campo, que contaram em seu início com a participação da Igreja Católica, através da Diocese de Própria. Dentre estes movimentos destacam-se a Federação dos Trabalhadores da Agricultura em Sergipe (FETASE) e os Sindicatos de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais (STTR's) que a compõem, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST) e o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), braço sindical do MST (LOPES, 2003). Muitas vezes a atuação destes movimentos se deu na forma de conflitos abertos com as oligarquias e com o próprio poder público. Nos meios urbanos destacou-se o sindicato dos bancários, os movimentos de professores e o movimento estudantil que, inclusive, na década de 1980 foram chaves na construção do Partido dos Trabalhadores (MENEZES, 2000). Outro ponto importante foi o trabalho das Comunidades Eclesiais de Base (CEB's) da Igreja Católica nos bairros populares da Grande Aracaju, muitas delas dando origem posteriormente a associações de moradores. A partir da década de 1990, o Sindicato dos Trabalhadores da Educação Básica da Rede Oficial do Estado de Sergipe (SINTESE) passou a exercer um papel importante nas lutas deste segmento, na defesa da educação pública e na resistência à políticas neoliberais do período. Ademais, embora marcados por fragmentações diversas, os movimentos sociais de Sergipe realizaram em 2004 o *I Fórum Social Sergipano* (FSS) que reuniu cerca de 25 entidades representativas de diversos segmentos da sociedade civil de todo o estado para debaterem temas como Economia Solidária, Democracia Participativa, Direitos Humanos etc³².

Por outro lado, no âmbito da política institucional, surgiu, em 1980, o Partido dos Trabalhadores (PT) que, inicialmente, deu prioridade a uma ação voltada para aprofundar

³² Ver “ONGs realizam hoje I Fórum Social Sergipano” (Postado em 13/11/2004 13:42). Disponível em: <<http://www.cinform.com.br/noticias/24925>>. Acesso em 26 dez. 2008.

laços com os movimentos sociais impulsionando novas formas de participação (MENEZES, 2000). Como afirma Raul Pont, um dos fundadores nacionais do Partido dos Trabalhadores: “Nascemos herdeiros desses embates sociais e no bojo das grandes mobilizações sindicais dos trabalhadores no final dos anos 70. São, pois, essas contradições e conflitos que inspiram e dão sentidos aos nossos governos (PONT, 2002, p.62)”. Conforme indica Menezes (2000), neste mesmo período que, inclusive, marcou o fim do bipartidarismo, os partidos que sustentavam a ditadura militar se metamorfosearam em outros e seus caciques trocaram varias vezes de legenda na tentativa de manter o controle do poder no estado de Sergipe. A partir de então, houve um crescente apelo por mudanças políticas de alguma maneira expressado nas vitórias de Lula em Aracaju e em cidades importantes do estado desde 1989, nas vitórias da oposição para o Senado em 1994 – Antonio Carlos Valadares (PSB) e José Eduardo Dutra (PT) – e na conquista da prefeitura de Aracaju pelo Partido dos Trabalhadores em 2000, bem como, greves e manifestações públicas por parte de funcionários públicos e trabalhadores do setor privado (CORREA, ANJOS e CORREA, 2007).

Apesar deste processo de fortalecimento da democracia em Sergipe (CORREA, ANJOS e CORREA, 2007), o governo estadual permaneceu sob a tutela das oligarquias oriundas do regime autoritário até 2007 com a posse de Marcelo Deda. A vitória do Partido dos Trabalhadores abre um novo ciclo político no estado³³ e apresenta como umas de suas “tarefas civilizatórias”, a construção de alternativas participativas e de inclusão social. Ademais, conforme já ressaltado, o PT tem como uma de suas expressões programáticas mais caras a participação, principalmente, através do Orçamento Participativo. Numa breve análise dos documentos mais importantes da vida partidária isso fica mais claro. O próprio Manifesto de Fundação dizia que “O PT afirma seu compromisso com a democracia plena e exercida diretamente pelas massas”. Já o texto *Socialismo Petista*³⁴ defende que “O socialismo, para o PT, ou será radicalmente democrático, ou não será socialismo” em referência a uma crítica dos processos burocráticos e autoritários do chamado socialismo real. Assim, em 2007 o PT realizou seu 3º Congresso e em suas resoluções sobre o *Socialismo Petista* reafirma “a criação de novos mecanismos institucionais que combinem democracia representativa e democracia direta” como sendo “os principais traços do socialismo”. Nas resoluções sobre *O Brasil que*

³³ No período pós-64, o Governo de Marcelo Deda é o primeiro que não representa uma sucessão de mandatários ligados de algum modo ao regime autoritário. Embora não seja o primeiro eleito pelo voto popular, o atual governo apresenta como novidade o fato de não ser identificado com as tradicionais oligarquias de Sergipe (ROMÃO, 2009).

³⁴ *O Socialismo Petista* é parte da resolução aprovada no 7º Encontro Nacional, ocorrido entre 31 de maio e 3 junho de 1990, no Palácio de Convenções do Anhembi, em São Paulo, e reafirmado no 2º Congresso, realizado em Belo Horizonte, entre 24 e 28 de novembro de 1999.

Queremos a questão é colocada de forma objetiva ao defender a criação de um “sistema federal de democracia participativa” como maneira de garantir uma nova forma de “governabilidade”.

Foi no bojo deste processo de expansão do OP nas administrações petistas que o PT, também em Aracaju, re-implantou³⁵ o Orçamento Participativo em 2001 através da Secretaria Extraordinária de Participação Popular (SEPP). Cabe aqui ressaltar duas questões. A primeira é que, a exemplo de Porto Alegre, também em Aracaju o Orçamento Participativo não se iniciou numa gestão petista, mas foi nela que se consolidou. A segunda é que, quando da sua primeira tentativa de implementação, o Orçamento Participativo de Aracaju (OPA) teve a professora Lúcia Falcón, atual Secretária de Estado do Planejamento do Estado de Sergipe, como um de seus coordenadores, e a gestão petista que re-implantou o OPA teve Marcelo Deda, atual governador do estado, como prefeito. Como se tratam de dois personagens chave do PP, para o bem o para o mal, suas participações no OPA devem ser observadas para que se entenda melhor como se constrói a proposta do PP.

Em seu estudo sobre o orçamento participativo de Aracaju, período 2001-2004, Verônica Teixeira Marques (2005) faz um balanço um tanto negativo do processo. Para ela, “[...] o OP em Aracaju não segue ainda seu exercício pleno” [tendo em vista que] “[...] não houve uma concretização de suas propostas na instancia do CMOP³⁶, não se realizando os aconselhamentos, análises, fiscalização do orçamento municipal, além das deliberações acerca das demandas pelos conselheiros” (MARQUES, 2005, p.30). Ressalta ainda que, a falta de apoio de outras secretarias municipais e a ausência de verbas próprias por parte da SEPP são algumas das causas da falta de cumprimento das demandas do Orçamento Participativo de Aracaju (MARQUES, 2005). Em matéria publicada no *Jornal Cinforme*, o atual Secretário Especial de Participação Popular de Aracaju, Rômulo Rodrigues, afirma o oposto. Segundo ele, há “uma ótima interação entre todas as secretarias da prefeitura” de modo que 80% das demandas levantadas são executadas imediatamente, fruto de “um diálogo aberto entre a administração e as lideranças populares”³⁷. Já a dirigente da CMP, Isabel Cajirama, discorda do secretário. Segundo contou: “[...] o Orçamento Participativo de Aracaju está fracassado justamente porque não se cumpre nada e as pessoas se desmotivam”. Diante de tais controvérsias, ressalta-se que a experiência do OPA mostra-se um tanto efêmera para servir de referência a outras experiências participativas. Portanto, se no caso do Rio Grande do Sul a

³⁵ O OP/Aracaju foi implantado originalmente pelo prefeito José Augusto Gama (PMDB) na gestão 1997-2000, mas somente durou os primeiros dois anos.

³⁶ Conselho Municipal do Orçamento Participativo.

³⁷ Entrevista concedida ao “Jornal Cinforme” – Especial. Março de 2008. p.16.

implementação do OP a nível estadual foi um desdobramento quase que automático e natural da experiência bem sucedida da capital Porto Alegre, em Sergipe, parte-se de uma experiência problemática para tentar uma outra muito mais complexa. Isso não significa que o PP já nasce condenado ao fracasso nem que terá o mesmo destino do OPA, mas que as dificuldades serão ainda maiores. Cabe considerar a grande responsabilidade do governador e da secretária de planejamento Lúcia Falcón, que foram os idealizadores das duas experiências.

De compromisso partidário e discurso de campanha, a “participação popular” passa, então, a integrar a agenda pública do estado de Sergipe a partir da vitória do Partido dos Trabalhadores em 2006. Quando assumiu o governo, a equipe de Marcelo Deda publicou um documento³⁸ em que a “participação popular” é insistentemente apresentada como uma das marcas do novo governo. Ainda não se falava de como seria o processo participativo, mas o texto faz referência ao Orçamento Participativo como experiência avançada no Brasil de se permitir ao povo “escolher seus investimentos prioritários”, destaca as particularidades das decisões em nível estadual e aponta as “audiências públicas” como uma das maneiras de se promover a participação popular. O texto conclui ressaltando a importância do planejamento e apontando uma noção vaga de democracia participativa como sendo uma forma democrática em que “o planejador e o beneficiário do plano deveriam estar bem próximos ou ser os mesmos cidadãos em etapas importantes do processo”. Esboça-se assim, um conceito de participação popular um tanto vaga, mas que já aponta alguns princípios fundamentais como a combinação da participação direta com formas de representação ou delegação na elaboração do planejamento.

Essa noção vaga já elaborada em 2007, poucos meses antes do início das conferências municipais, sugere que a forma definida do PP foi-se desenhando aos poucos e que não se tinha uma noção clara de como implementar a participação popular em nível estadual. Neste sentido, os primeiros meses do governo, em que se deu o conhecimento das condições financeiras e administrativas do estado e as reuniões com os professores da UFS e outras instituições, foram decisivos para a construção da metodologia do PP, que foi instituído formalmente pelo Decreto nº 24.339, de 20 de abril de 2007. Cabe ressaltar a fala da secretária Lúcia Falcón em diversas etapas do Planejamento Participativo de Sergipe quando insistentemente relata as dificuldades de implementar o Planejamento Participativo de Sergipe, principalmente, em virtude da incredulidade de boa parte dos membros do próprio governo em relação à possibilidade da proposta dar certo. Isso leva a crer que a vontade

³⁸ SERGIPE, Governo de Todos: **Desenvolver e Incluir**. Planejamento estratégico 2007-2010.

política da secretária juntamente com o apoio de instituições que iam se juntando na construção da proposta de territorialização foram decisivos para a implementação do PP. Por outro lado, percebe-se que a “consolidação” do Planejamento Participativo de Sergipe como tal se deu na prática uma vez que o governo iniciou o processo e não pode mais parar em virtude das expectativas criadas e dos acordos firmados com os participantes. Aliás, um dos estimuladores do processo, o Secretario de Políticas de Desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Humberto Oliveira, fazendo uma retrospectiva do processo, afirmou em sua fala na III Conferencia Estadual do Planejamento Participativo de Sergipe, ocorrida em dezembro de 2008 na cidade de Barra dos Coqueiros, que “com participação não se brinca; é uma ida sem volta”³⁹.

Sendo assim, a implementação do Planejamento Participativo de Sergipe pelo governo busca superar as fortes desigualdades através de um planejamento sob base territorial e participativa. O próprio governador do estado explicitou sua impressão da experiência: “Agora estamos usando o planejamento como um instrumento a serviço da comunidade. Aqui, o morador pode se qualificar enquanto cidadão, assumindo responsabilidades e tomando decisões políticas. O povo aprende com o governo e o governo com o povo”⁴⁰. Portanto, conforme se observa nas palavras do gestor estadual, a participação popular assumiu papel decisivo no discurso do Governo de Sergipe, inclusive, destacando questões fundamentais da governança participativa como co-responsabilidade e conscientização cidadã. Entretanto, esta experiência ainda não constituiu uma arquitetura institucional clara e os próprios idealizadores ainda não tem certeza quanto seu futuro. (em seguida este ponto será retomado e aprofundado).

3.2 – Planejamento, territorialização e inclusão social

Planejamento

Observa-se que, desde a década de 1940, o planejamento ganhou importância como alavanca para o desenvolvimento nacional, mas foi com a Constituição Federal de 1988, que a regionalização e a participação se tornaram elementos fundamentais⁴¹. Dito de outra maneira:

³⁹ Arquivo pessoal na forma de mídia digital gravada na conferência.

⁴⁰ Ver: SALGADO participa da Conferência do PDTP. Disponível em: <<http://www.correiodesergipe.com/lernoticia.php?noticia=23683>> Acesso em 02 mai. 2008.

⁴¹ Ver VISÃO Geral do Ciclo de Gestão do PPA. PPA: Elaboração e Gestão – Ciclo Básico. Brasília, maio de 2007. Disponível em <www.seplan.se.gov.br> Acesso em 23 set. 2008.

reconhece-se agora um novo papel para o Estado e um novo tipo de Estado, mais permeável à participação da sociedade e às demandas específicas de cada localidade ou região. Isto é:

“A retomada do planejamento em tempos de reestruturação produtiva e de políticas neoliberais é o reconhecimento de um novo papel que o Estado deve cumprir a fim de proporcionar melhor qualidade de vida para sua população, na busca de construção de cidadania (TEIXEIRA, MELO e FRANÇA, 2008, s.n)”.

Reconhecendo conceitualmente esta nova realidade, o Governo de Sergipe, sob a liderança da SEPLAN, vê o planejamento como um meio de garantir que “as decisões da Política e do voto democrático sejam efetivamente cumpridas⁴²”. Com o planejamento o governo pretende articular os investimentos públicos e privados, as diversas esferas de governo, bem como pensar a longo prazo. Conforme afirmado pela própria Secretaria de Estado do Planejamento:

“A meta, portanto, vai além das Leis Orçamentárias dos próximos 04 (quatro) anos e além dos investimentos públicos: trata-se de promover um grande acordo, socialmente construído, visando a elaboração e implementação de um Plano de Desenvolvimento para 10 anos, onde as ações da sociedade civil, os investimentos privados e a coordenação dos programas dos 03 (três) níveis federativos – União, Estado e Municípios – são o diferencial para mudar Sergipe” (SEPLAN, 2007, p.09).

Portanto, o ciclo do planejamento do governo do estado de Sergipe envolve o Planejamento Estratégico de Sergipe (PE), o Plano do Desenvolvimento Territorial Participativo (PP), que resultou nos oito Planos de Desenvolvimento Territorial e no Desenvolver-SE – equivalente estadual aos Planos de Desenvolvimento Territorial –, o Plano Plurianual (PPA) e os Orçamentos Anuais. A figura 1 apresenta a articulação entre as ferramentas de planejamento usadas, bem como destaca a participação dos diversos agentes (governo e sociedade) no processo de planejamento:

⁴² Ver SERGIPE, Governo de Todos: **Desenvolver e Incluir**. Planejamento estratégico 2007-2010.

Figura 1 – PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO DE SERGIPE: RELAÇÃO ENTRE OS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO DO GOVERNO EM 2007



Fonte: Elaboração própria, baseado em SEPLAN (2007).

Conforme demonstrado na figura acima, a equipe do governo elaborou uma proposta inicial – o PE – e submeteu essa proposta para a sociedade discutir, resultando, assim, na construção dos planos de ações de médio e de longo prazo. Dito de outro modo, o PE estabelece a visão, missão e princípios do Governo, ou seja, é o ponto de partida para a elaboração das demais peças de planejamento; o PP compreende um processo participativo em que governo e sociedade discutem e estabelecem prioridades e; os Planos de Desenvolvimento e o Plano Plurianual são os produtos finais do processo e contemplam, respectivamente, os investimentos públicos e privados num horizonte de 10 anos e diretrizes, metas e ações do Governo no horizonte de 04 anos. Além desses, existem os programas e políticas públicas setoriais, bem como as Leis Orçamentárias Anuais nas quais o Governo estabelece de forma detalhada as políticas públicas e serviços que serão realizados durante o exercício fiscal (um ano). Cumpre destacar que o Governo afirma colocar o PP no centro do processo de planejamento, como “pedra angular” do desenvolvimento de Sergipe. Outrossim, a novidade é pensar no planejamento de longo prazo e feito de forma participativa, já que o PPA e os Orçamentos Anuais são instrumentos legalmente estabelecidos e que qualquer governo deve usar, muito embora, alguns não os usem como ferramenta de planejamento, mas tão somente como figura fictícia. (no próximo capítulo este ponto será retomado e aprofundado).

Além dessa visão articulada entre os diversos instrumentos de planejamento e da proposta de retomar o planejamento estratégico, ou seja, de longo prazo, a SEPLAN pretende

“promover a integração dos sistemas de planejamento, finanças e controle do Governo estadual, além de fortalecer o Sistema Estadual de Planejamento”⁴³. Há uma visão de que:

“[...] aquele planejamento que caracterizou a tomada de decisões nos anos 1970 e 1980, com decisões meramente técnicas e que nem sempre apresentaram resultados frutíferos, entre em desuso para dar lugar a um processo que se baseia em ouvir os anseios da comunidade, dividindo com ela a definição de problemas e de prioridades para a tomada de decisões” (TEIXEIRA, MELO e FRANÇA, 2008, s.n).

Ou seja, a idéia é planejar não só nos gabinetes, mas debater com a sociedade onde ela vive e enfrenta seus problemas cotidianos. Além disso, consiste em planejar visualizando a correção das grandes desigualdades do estado de Sergipe.

Territorialização

Conforme destaca Diniz (2007, p.112), se referenciando em Santos e Avritzer (2002), “[...] a adoção da abordagem territorial [...] leva a uma nova forma de ‘experimentalismo institucional’ no sentido de *alargamento* (de espaços e de decisões) da relação entre Estado e sociedade civil e de *aprofundamento* das mudanças pretendidas”. Isto é, ao instituir uma entidade intermediária entre o município e o estado, busca-se aprofundar o pacto federativo no sentido de descentralizar a administração pública e possibilitar o envolvimento da sociedade civil (DINIZ, 2007). De fato, no caso sergipano ora estudado, a territorialização busca dar conta de diversos aspectos sócio-políticos e culturais, particularmente, planejar de forma descentralizada e participativa. A territorialização do estado de Sergipe foi instituída através do Decreto nº 24.338, de 20 de abril de 2007, que definiu como objetivo “servir de base à promoção do desenvolvimento equânime entre as diversas Regiões do Estado”, no sentido de permitir a “participação popular ampliada e o respeito à identidade cultural dos sergipanos”. Trata-se, portanto, de um mecanismo que busca superar a mera divisão do estado em microrregiões administrativas⁴⁴ como outrora.

Segundo a SEPLAN (2007) o modelo de territorialização adotado pelo governo de Sergipe inspirou-se na experiência do MDA e utilizou uma metodologia que leva em conta quatro dimensões: ambiental, econômico-produtiva, social, político-institucional e cultural.

⁴³ Ver Relatório de Atividades 2007. Secretaria de Estado do Planejamento – Sergipe, Governo de Todos. Disponível em <www.seplan.se.gov.br> Acesso em 23 set. 2008.

⁴⁴ Para fins de Planejamento o Plano Plurianual 2004-2007 previa uma divisão do estado de Sergipe em treze microrregiões administrativas (Sertão do São Francisco, Carira, Nossa Senhora das Dores, Agreste de Itabaiana, Tobias Barreto, Agreste de Lagarto, Propriá, Cotiguiuba, Japaratuba, Baixo Cotiguiuba, Aracaju, Boquim e Estância). Ver PLANO Plurianual – PPA 2004-2007. Secretaria de Estado do Planejamento – Governo de Sergipe. Disponível em <www.seplan.se.gov.br> Acesso em 23 set. 2008.

Importante ressaltar que antes da territorialização promovida pela SEPLAN, o estado de Sergipe possuía três territórios reconhecidos pelo MDA: o Alto Sertão Sergipano, o Sertão Ocidental de Sergipe e o Centro-Sul Sergipano. Da influência do MDA pode ser destacada a valorização dos aspectos simbólicos e identitários que a SEPLAN deu à territorialização resultando no conceito de “Territórios de Identidade” (TEIXEIRA, MELO e FRANÇA, 2008). Em entrevista concedida ao Jornal da Cidade, a secretária Lúcia Falcón argumentou da seguinte maneira:

“A opção pelos territórios de identidade como unidade de planejamento decorre do fato deles possuírem o ativo mais valioso em qualquer processo de desenvolvimento regional, que é a coesão social: os mesmos padroeiros, costumes, gastronomia, valores, símbolos e história⁴⁵”.

Essa valorização do “simbólico” e, por conseqüência, da “coesão social”, remete à concepção de território construída pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário. Nesta perspectiva, entende-se o território como

“[...] um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo a cidade e o campo, caracterizado por critérios multidimensionais – tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições – e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial.” (MDA, 2005, s.n).

Desta definição cabe ressaltar a abrangência conceitual, tendo em vista que alcança várias dimensões do social, desde ao mais material ao mais simbólico. Além disso, não perde de vista a possível heterogeneidade dos grupos sociais do território.

Outrossim, o debate sobre territorialização do Governo de Sergipe está referenciado nas reflexões teóricas de Milton Santos sobre “verticalidades” e “horizontalidades” e de Tânia Bacelar sobre as relações global/local (OLIVEIRA, 2008). Não é foco deste trabalho aprofundar o debate sobre territorialidade nem apresentar um elenco de conceitos, mas destacar que se trata de um debate que ganhou força nos últimos tempos e que engloba uma forte “polissemia intelectual” com destaque para autores como Guattari, Tizon e outros (TEIXEIRA, MELO e FRANÇA, 2008). Ademais, a discussão sobre a importância teórico-política da dimensão territorial no mundo contemporâneo tem despertado, inclusive, o interesse de autores vinculados às tradições teóricas marxista como é o caso de Ann Markusen que foca sua análise nas lutas regionais. Para esta autora, as lutas regionais podem ser de

⁴⁵ Entrevista concedida a Eugênio Nascimento e publicada no Jornal da Cidade. Disponível em: <<http://www.jornaldacidade.net/noticia.php?id=84599>>. Acesso em 19 fev. 2008.

caráter universal (pela reforma agrária, pela democracia, pelo socialismo etc.), mas se confinam no território porque é assim que o Estado está organizado, e neste caso a vantagem é que estas lutas ganham força ao se relacionarem dialeticamente com outras lutas pontuais (MARKUSEN, 1981). Uma perspectiva que parece se aproximar desta concepção do MDA/SEPLAN é a apresentada por Ricardo Abramovay (2000). Para este autor, o principal componente do território é seu tecido social cuja importância pode ser comparada à de um capital. O conceito de capital social, portanto, busca exprimir uma dimensão para além da econômico-espacial do território (ABRAMOVAY, 2000).

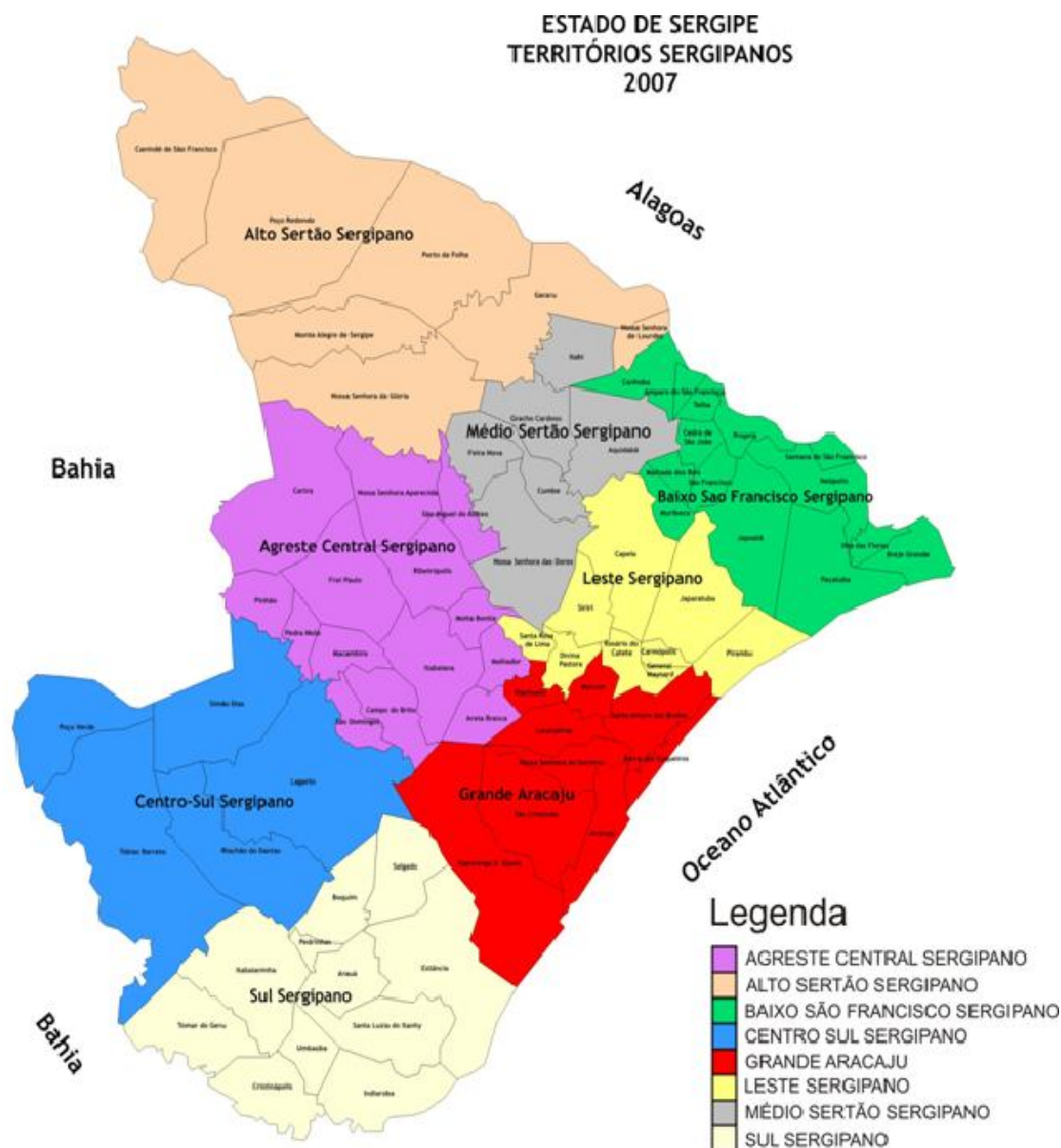
O que mais interessa no âmbito deste trabalho é discutir o processo de territorialização de Sergipe como parte do PP. Neste sentido, um dado preliminar deve ser observado. Numa pesquisa realizada entre os delegados do PP durante a 3ª Rodada de Conferências Territoriais (11 de junho de 2008), ao serem perguntados sobre a satisfação com o território no qual o município está situado, 88,6% afirmaram que sim e apenas 8,9% responderam que não. Não obstante os limites de um questionário aplicado durante uma conferência e entre os próprios “construtores” do processo, isso leva a crer que a territorialização de Sergipe alcançou uma forte legitimidade social e política. Aliás, o próprio MDA que já tinha uma composição territorial no estado, já buscou adaptar-se no sentido de assimilar a territorialização instituída pelo governo estadual no âmbito do Planejamento Participativo de Sergipe⁴⁶.

Embora a SEPLAN (2007, p.14) afirme que “as comunidades poderão solicitar, na revisão anual, alguma adequação nos limites dos territórios”, é preciso ressaltar que o processo de territorialização em si não contou com a participação popular, o que representa uma contradição da proposta do PP que prevê a participação democrática em todas as etapas do processo. A proposta de territorialização foi formulada por professores da Universidade Federal de Sergipe (UFS), contratados pelo Governo para essa finalidade, e depois submetida a um processo de negociação e ajustes que vai do seminário “Planejamento Territorial de Sergipe”⁴⁷, realizado de 6 a 9 de fevereiro de 2007, à sessão solene de assinatura do Decreto instituindo os Territórios, ocorrida em 18 de abril do mesmo ano. Foram, portanto, instituídos 08 “Territórios de Identidade” conforme visualizado no Mapa 1.

⁴⁶ Leva-se em conta neste sentido a fala do Secretário de Políticas de Desenvolvimento Territorial do MDA, Humberto Oliveira, na III Conferência Estadual do PP.

⁴⁷ Segundo a SEPLAN (2007) esse seminário abrangeu conferências, palestras, debates, concertações e oficinas que contou com a participação de mais de 300 pessoas, mas não especifica quem foram elas.

Mapa 1 – PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO DE SERGIPE: TERRITÓRIOS SERGIPANOS INSTITUÍDOS EM 2007 PARA O PLANEJAMENTO



Fonte: Sétio da Câmara Municipal de Aracaju.

Os dados da tabela 1 abaixo apresentam um panorama dos oito territórios instituídos pelo Governo de Sergipe a partir de dados demográfico-espaciais.

Tabela 1 – PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO DE SERGIPE: PERFIL ESPACIAL, POPULACIONAL E ECONÔMICO DOS TERRITÓRIOS SERGIPANOS

TERRITÓRIOS	Perfil dos Territórios Sergipanos				
	DESCRIÇÃO				
	Nº DE MUNICÍPIOS	ÁREA DO TERRITÓRIO* (km ²)	POPULAÇÃO* (habitantes)	DENSIDADE DEMOGRÁFICA (hab/km ²)	PIB ** (R\$ 1000)
Alto Sertão Sergipano	07	4.900,686	125.323	25,57	2.058.627
Médio Sertão Sergipano	06	1.582,446	59.946	37,88	189.847
Sul Sergipano	11	3.130,998	228.633	73,02	1.009.206
Centro Sul Sergipano	05	3.520,899	202.638	57,55	616.686
Leste Sergipano	09	1.518,664	80.958	53,30	1.571.456
Agreste Central Sergipano	14	3.123,211	209.105	66,95	667.515
Baixo São Francisco Sergipano	14	1.946,090	119.056	61,17	553.720
Grande Aracaju	09	2.187,354	759.170	347,07	6.453.799

* Fonte: IBGE, 2007 – Censo Demográfico 2000

** Fonte: IBGE/SUPES/SEPLAN – Contas Municipais/2004

Fonte: SEPLAN, 2007.

Observa-se que os dados apresentados demonstram que os territórios possuem realidades bastante diferenciadas com destaque para a distancia entre os PIB's do Médio Sertão (R\$ 189.847.000,00) e da Grande Aracaju (R\$ 6.453.799.000,00). Outro dado que chama a atenção é a extensão territorial do Alto Sertão Sergipano e a densidade demográfica da Grande Aracaju. Somam-se a essas outras grandes diferenças culturais, políticas e institucionais, conforme verificada nas conferências. Quanto às diferenças sociais e econômicas entre os territórios/regiões e localidades sergipanas, verifica-se que elas resultaram da tripla concentração apontada anteriormente e vão impactar no processo de construção de políticas, inclusive, na dinâmica participativa, pois essa é a razão para a territorialização. Em suma, não obstante seus limites, “[...] a territorialização proposta possibilita o conhecimento dos problemas e potencialidades locais levando em consideração o

sentimento de pertencimento da população (TEIXEIRA, MELO e FRANÇA, 2008, s.n)”. Trata-se de reconhecer que o modelo de territorialização implantada no estado de Sergipe, embora careça de mecanismos de permanente aperfeiçoamento, constitui-se em certa medida num importante passo para o planejamento do desenvolvimento regional e um razoável ponto de partida para o fortalecimento das identidades do povo sergipano.

Inclusão social

Segundo dados do IBGE⁴⁸, em 2000 o estado de Sergipe tinha uma incidência de pobreza de 47,80% de sua população. No *ranking*⁴⁹ do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), Sergipe ocupava em 2000 o 23º lugar entre os estados brasileiros e o pior é que, ao longo da década de 1990 a situação piorou, pois em 1991 Sergipe ocupava o 21º lugar. Já o *Atlas da Exclusão Social no Brasil*⁵⁰ coloca o estado de Sergipe entre os estados brasileiros com maiores índices de desigualdade, pobreza e exclusão social, ficando Poço Redondo entre os 100 municípios brasileiros com os piores indicadores sociais do país (posição 5460 do *ranking*).

Foi a partir deste quadro que o Governo de Sergipe definiu em seu *Planejamento Estratégico 2007-2011* que sua missão central é a inclusão social entendida como “[...] igualdade de oportunidade para todos os cidadãos, priorizando políticas públicas voltadas para o atendimento da parcela da população mais pobre e vulnerável (SERGIPE, 2007, s.n)”. Ou seja, para reverter o quadro de pobreza e exclusão que, como já discutido anteriormente, assolam o estado de Sergipe, “[...] torna necessária a adoção de políticas públicas estruturantes, baseadas em estratégias de participação e gestão democrática, voltadas para a melhoria da qualidade de vida da população e em consonância com os seus anseios (TEIXEIRA, MELO e FRANÇA, 2008, s.n). Neste sentido, incluir socialmente “[...] significa enfrentar e eliminar velhas práticas políticas e implementar ações sociais que resgatem a cidadania da população excluída, dando-lhe as condições para sua emancipação econômica” (POCHMANN e AMORIN, 2004, p.75).

Com a visão de que o estado de Sergipe alcançará formas de desenvolvimento sustentável, o novo governo pretende “completar” a inclusão social com a “inclusão econômica” no sentido de diminuir a dependência da população em relação às ações do Estado. Sendo assim, a inclusão social tem como pilares a “universalização de direitos” no

⁴⁸ IBGE, Censo Demográfico 2000 e Pesquisa de Orçamentos Familiares - POF 2002/2003.

⁴⁹ Índice de desenvolvimento humano dos estados da federação – 2000 elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicadas – IPEA. In: <www.seplan.se.gov.br>. Acesso em 23 ago. 2008.

⁵⁰ Estudo sobre a exclusão social no Brasil realizado organizado por Marcio Pochmann e Ricardo Amorin.

âmbito das políticas públicas de educação saúde, moradia, segurança, cultura etc. e o “desenvolvimento econômico” a partir do qual se pretende gerar emprego e renda para os sergipanos. Da relação reconhecida entre o econômico e o social, se desdobra o binômio “inclusão pelo direito” e “inclusão pela renda”. (em seguida este ponto será retomado e aprofundado). Cabe ressaltar que se trata de uma “estratégia” resultante de uma visão do planejamento que não se restringe às políticas públicas executadas diretamente pelas secretarias de estado, mas que busca atingir os próprios investimentos privados no sentido de coordenar o desenvolvimento e a aplicação de recursos no estado de Sergipe.

Cumprido neste momento apenas mostrar a inclusão social como meta central do Governo de Sergipe e como ela se introduz na dinâmica do Planejamento Participativo de Sergipe. Neste sentido, entende-se que a inclusão social e sua metodologia se constituem num forte componente do discurso governamental mas, no entanto, ainda não se tem indicadores para se fazer uma análise dos resultados materiais do Planejamento participativo. Essa análise será aprofundada logo a seguir.

3.3 – O *modus operandi* do PP

Quando o governo de Sergipe começou a pensar num mecanismo de participação popular para o estado, as experiências de Orçamento Participativo foram as referências observadas. Entretanto, havia a percepção de que as experiências mais bem sucedidas se deram em gestões municipais e que no âmbito estadual “as decisões são mais amplas” exigindo formas diferenciadas de planejamento. Portanto, embora seja clara a referência do Planejamento Participativo de Sergipe às experiências de Orçamento Participativo, não é certo ter este como modelo protótipo para aquele, inclusive, as experiências regionais de OP, como o caso do Rio Grande do Sul, não tiveram continuidade e, portanto, não podem ser referenciados sem ressalvas. Como bem assinalaram Cornwall, Romano e Shankland (2007), contra tentativas de copiar o Orçamento Participativo no exterior, trata-se de enxergar suas contribuições para uma nova cultura democrática. Ou seja “[...] as experiências do Brasil em democracia não podem ser simplesmente ‘empacotadas’ para exportação, mas algumas lições que delas emergem podem contribuir para processos de reforma democrática em todo o mundo” (CORNWALL, ROMANO e SHAKLAND, 2007, p.289).

Sendo assim, embora haja uma referência a valores e princípios de experiências anteriores, cada nova experiência tem seus próprios desafios a enfrentar. Como o OP não

copiou as fórmulas da Comuna nem dos soviets e como cada experiência de OP tem suas particularidades, também o PP deve ser estudado como uma experiência inédita, com características próprias. Neste trabalho, pretende-se seguir o caminho adotado pelo sociólogo Boaventura de Souza Santos, em seu estudo sobre o Orçamento Participativo de Porto Alegre, no qual afirma que a democracia participativa constitui uma dinâmica e uma institucionalidade que se desdobram em “princípios”, “processo” e “metodologia” (SANTOS, 2002b, p.467). Entende-se por *princípios* as regras de participação e deliberação, a relação entre democracia participativa e democracia representativa, e os critérios de “redistribuição” (SANTOS, 2002b, p. 467); o *processo participativo* envolve a articulação entre as etapas e fóruns constituintes da dinâmica participativa (SANTOS, 2002b, p. 471); e a *metodologia* diz respeito aos critérios e procedimentos adotados para se promover a justiça distributiva (SANTOS, 2002b).

Assim, antes de seguir, cumpre fazer algumas observações. A primeira é que no Planejamento Participativo de Sergipe não se criou uma secretaria ou órgão exclusivo para coordená-lo. É a Secretaria de Estado do Planejamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEPLAN) que dirige e coordena o processo de participação. Em princípio isso apresenta-se como uma vantagem já que, no caso do Orçamento Participativo de Aracaju, a criação de uma secretaria especial – a SEPP – gerou problemas como já observado anteriormente. Neste sentido, a coordenação do Planejamento Participativo de Sergipe pela SEPLAN pode garantir que ele disponha de uma estrutura de funcionamento e de um maior respaldo político no interior do governo, bem como em sua relação com outros poderes e outras esferas de governo. Embora não esteja garantido *a priori*, a coordenação do Planejamento Participativo de Sergipe pela SEPLAN também pode colocar a democracia participativa no centro governo, como concepção de governo e, assim, estendê-la para outros setores como as empresas estatais e autarquias, bem como estimular novas formas de relação com o funcionalismo público. De fato, até o presente momento isso ainda não vem acontecendo.

Porém, um fato que deve ser ressaltado é que, embora a coordenação geral do Planejamento Participativo de Sergipe fique a cargo da SEPLAN, o processo de mobilização, facilitação e acompanhamento das conferências teve a intensa colaboração da Empresa de Desenvolvimento Sustentável do Estado de Sergipe (PRONESE) e da Sociedade Semear⁵¹

⁵¹ “A Sociedade de Estudos Múltiplos, Ecológica e de Artes - Sociedade SEMEAR - é uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público-OSCIP criada em dezembro de 2001, por um grupo de pessoas que comungam das mesmas preocupações e interesses, visando ajudar na construção de uma sociedade mais justa e igualitária, através do fortalecimento da cidadania em suas diversas formas de expressão”. Disponível em: <<http://www.sociedadesemear.org.br/institucional.asp>>. Acesso em 15 jul. 2009.

que foi contratada pelo Governo Estadual exclusivamente para assessoramento e execução do PP. Tanto a PRONESE quanto a SEMEAR já têm uma larga experiência com trabalho comunitário e com participação social no estado, o que colaborou para que a SEPLAN pudesse planejar e executar melhor as atividades do PP. Além disso, o processo de conferências municipais foi de inteira responsabilidade das prefeituras que criaram suas comissões organizadoras. Importante frisar que todos os setenta e cinco municípios sergipanos aderiram ao Planejamento Participativo através de assinatura de “Termo de Adesão”, ratificado por decreto do Executivo Municipal. Portanto, houve uma divisão de papéis entre Governo e Prefeituras no sentido de dar conta da amplitude e complexidade da participação em âmbito estadual.

Os princípios

Como princípios, o PP prevê a participação individual e universal de qualquer cidadão maior de 18 anos – que deve inscrever-se para o processo indicando o Grupo Temático (GT) no qual vai participar –, a combinação de participação direta na esfera local com representação nas esferas territorial e estadual, bem como nos Conselhos. Outro princípio fundador do PP é a inclusão social. Além desses, a inclusão social além de princípio orientador é o fim último do Planejamento Participativo.

Os Grupos Temáticos foram instituídos pelo Decreto que criou o PP e correspondiam aos 10 temas centrais da gestão pública adotadas pelo novo governo estadual nas 03 (três) etapas do processo (municipal, territorial e estadual). Os 10 grupos temáticos articulam-se aos eixos de inclusão pelo direito e inclusão pela renda como segue: inclusão pelo direito: 1) saúde, 2) educação, 3) segurança, 4) assistência social, 5) desenvolvimento urbano e habitação, 6) cultura, esporte e lazer e 7) administração pública; inclusão pela renda: 1) infraestrutura, 2) agropecuária e 3) indústria, comércio, serviços e turismo. Nas conferências municipais do Ciclo 2009-2010 estes grupos temáticos foram reunidos em quatro grandes temas. Quais sejam: 01) Infraestrutura produtiva, 02) Infraestrutura social, 03) Desenvolvimento urbano e habitação e 04) cultura desenvolvimento e inclusão.

Quanto às formas de representação para as demais etapas, o processo de eleição de delegados que se deu na primeira rodada de Conferências Municipais observou a seguinte proporção: três do poder público, dois da iniciativa privada e cinco da sociedade civil. Além desses, o Prefeito Municipal e o Presidente da Câmara de Vereadores são delegados natos, somando ao todo doze delegados por município e novecentos delegados do PP no estado. Já na segunda rodada de Conferências Municipais, a eleição de delegados para o Ciclo 2009-

2010 do PP reduziu o número de representantes do poder público para dois em favor dos representantes das “Organizações Sociais”⁵² que passaram para seis. Nas duas ocasiões, a eleição não se deu por chapas, mas passaram por um processo de discussão já nos Grupos Temáticos que seguiram critérios sugeridos pelo Regulamento. Importante ressaltar que a pré-eleição nos Grupos e os critérios sugeridos pela SEPLAN enviesam de alguma maneira o processo estimulando pessoas mais experientes e desencorajando os mais tímidos e inexperientes. Esses novecentos delegados foram os participantes das Conferências Territoriais e Estaduais ocorridas até agora, e serão a base para a formação das instituições de controle social previstas para serem criadas: os Conselhos Territoriais, o Conselho Estadual de Desenvolvimento e a Plenária Estadual dos Conselhos Territoriais⁵³.

Há, portanto, uma tentativa de combinação entre democracia direta (Conferências Municipais) com democracia representativa (Conferências Territoriais e Estaduais). Ademais, o PP prevê a discussão sob base territorial e temática, que ocorre nos três níveis de conferências, com o acompanhamento permanente pelos órgãos de controle social como os Conselhos Territoriais, o Conselho Estadual de Desenvolvimento e a Plenária Estadual dos Conselhos Territoriais. Entretanto, esta segunda dimensão da participação, ou seja, a atividade dos órgãos de controle ainda não se efetivou tendo em vista que estes ainda não foram instituídos pelo governo.

O processo

O processo do Planejamento Participativo de Sergipe começou com a criação dos Territórios, que são as bases para se alcançar um “desenvolvimento equânime”. Aliás, esta é uma estratégia adotada em muitas experiências de Orçamento Participativo como no caso de Porto Alegre e Belo Horizonte, bem como do estado do Rio Grande do Sul, que foi dividido em 22 regiões. Entretanto, no caso do estado de Sergipe, a territorialização assumiu uma dimensão mais ampla que de mera definição de demandas, incorporando, por exemplo, a noção de “identidade territorial”.

O processo de participação popular previsto no Planejamento Participativo de Sergipe se produz através das Conferências Municipais, das Conferências Territoriais, das Conferências Estaduais Temáticas e da Conferência Estadual do Desenvolvimento Territorial Participativo, que têm pauta e regulamento previamente estabelecidos. Desta maneira, a

⁵² O Regulamento da 2ª Conferência Municipal apresenta este conceito relacionando à idéia de representatividade.

⁵³ Instância de “deliberação de questões onde houver conflito de interesses ou necessidade de coordenação de ações entre os Territórios” (SEPLAN, 2007, p.46).

primeira rodada de Conferências Municipais, embora estivesse prevista no decreto para ocorrer entre “março e maio”, acabou ocorrendo em junho e julho de 2007 conforme orientado no “Regulamento”. Ainda em julho de 2007, foram realizadas as oito Conferências Territoriais (primeira rodada) com os delegados eleitos nos municípios. O objetivo da primeira rodada de Conferências Territoriais era consolidar e validar as demandas oriundas das Conferências dos Municípios pertinentes aos respectivos Territórios. As Conferências Estaduais Temáticas foram de responsabilidade das Secretarias Estaduais respectivas⁵⁴ e seguiram à dinâmica e calendário do processo de conferências nacionais organizadas pelos Ministérios do Governo Federal. Finalmente em setembro (09 e 10) foi realizada a Conferência Estadual com os delegados e observadores. Outrossim, o calendário do primeiro ciclo do PP pretendeu ser compatível com o processo de construção da proposta do PPA, que ainda deveria passar pela Assembléia Legislativa de Sergipe. Neste sentido, estava previsto a repetição do processo de participação popular entre “março e setembro do primeiro ano de cada quadriênio governamental” e a realização de duas rodadas de conferências territoriais por ano para revisar e acompanhar os instrumentos de planejamento. Em junho de 2008 ocorreu a 2ª Conferência Estadual do PP (dia 10) – para lançamento do Desenvolver-SE – e a 3ª Rodada de Conferências Territoriais (dia 11) – realizada simultaneamente na sede da Associação Atlética Banco do Brasil de Aracaju com o objetivo de validar os símbolos territoriais. Por fim, em dezembro de 2008 foi concluído o 1º Ciclo do Planejamento Participativo de Sergipe com a realização da 3ª Conferência Estadual que reuniu, além dos delegados e técnicos da SEPLAN, várias autoridades e representantes de instituições nacionais e internacionais para o lançamento dos Planos de Desenvolvimento dos Territórios.

O Ciclo 2009-2010 do PP foi iniciado pelas Conferências Municipais transcorridas em julho de 2009 e pelas Conferências Territoriais transcorridas em agosto de 2009. Está prevista também a realização da Conferência Estadual do PP em novembro do corrente ano. Esse segundo ciclo de conferências, que tem o tema “Construindo Parcerias para o Desenvolvimento Territorial”, busca consolidar a participação, articular parceiros para as ações e eleger novos delegados. (O balanço destas conferências será apresentado em seguida).

O quadro 1 ilustra a cronologia da construção do Planejamento Participativo de Sergipe, de fevereiro de 2007 até agosto de 2009.

⁵⁴ A SEPLAN ainda não tem registro de quais foram as conferências realizadas, como foram organizadas e quais deliberações apresentaram.

**Quadro 1 – PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO DE SERGIPE: CRONOLOGIA DO
PROCESSO DE FEVEREIRO DE 2007 ATÉ AGOSTO DE 2009**

PERÍODO	ATIVIDADE	OBJETIVO
Fevereiro e abril de 2007	Proposta de Territorialização	Concepção da proposta de territorialização do estado de Sergipe
Junho de 2007	Conferências Municipais	Levantamento de demandas e eleição de delegados para as conferências territoriais e estaduais
Julho de 2007	1ª Rodada de Conferências Territoriais	Consolidar e validar as demandas oriundas das Conferências Municipais
10 de setembro de 2007	Conferência Estadual do PP	Estimular uma negociação entre delegados Secretarias de Governo
Novembro e dezembro de 2007	2ª Rodada de Conferências Territoriais	Discutir as identidades e os eixos de desenvolvimento dos territórios
10 de junho de 2008	2ª Conferência Estadual	Apresentação do Plano de Desenvolvimento Econômico do Estado - Desenvolver/SE
11 de junho de 2008	3ª Rodada de Conferências Territoriais	Validar os símbolos e os planos de desenvolvimento dos territórios
Dezembro de 2008	3ª Conferência Estadual	Lançamento dos oito Planos de Desenvolvimento dos Territórios do Estado de Sergipe.
Março de 2009	Oficina para concepção da proposta de estruturação dos Conselhos Territoriais	Fazer diagnóstico dos conselhos existentes no estado para subsidiar a proposta de concepção dos Conselhos Territoriais
Julho de 2009	2ª Conferência Municipal	Consolidar a participação popular e a parceria entre poder público, sociedade e iniciativa privada, eleger delegados para o ciclo 2009-2010, revisar o PPA e alocar recursos públicos para obras prioritárias.
Agosto de 2009	4ª Rodada de Conferências Territoriais	Validar as propostas de articulação e formação das redes desenhadas nas conferências municipais.

Fonte: Elaboração própria.

As Conferências Municipais constituem-se no momento principal do PP, pois é onde ocorre a participação direta da população. De fato nas conferências territoriais e na conferência estadual, embora o acesso seja livre a todos, só tem o direito de debater, encaminhar e votar, os delegados eleitos na etapa municipal, e onde se tomam as decisões mais significativas do processo. O regulamento prevê como objetivos da Conferência Municipal a mobilização da sociedade, o levantamento das demandas e a eleição dos delegados para as demais etapas do processo, ou seja, para as Conferências Territoriais, as

Conferências Estaduais Temáticas e para a Conferência Estadual do Desenvolvimento Territorial Participativo.

Com relação à dinâmica do processo, ressalta-se também que, a discussão e o levantamento de demandas é setorializado, embora no final da Conferência todos os Grupos se reúnam para apresentação dos trabalhos, do Relatório e eleição dos delegados. Importante também ressaltar que a pauta da Conferência Municipal oferece um tempo muito curto para a real participação popular, pois a abertura conta com uma fala do Prefeito Municipal e uma explanação do representante da SEPLAN, cabendo aos trabalhos nos Grupos Temáticos e à plenária final um espaço curto e separado por um intervalo de almoço geralmente extenso. (no próximo capítulo este ponto será mais aprofundado). Outrossim, a utilização do Diagnóstico Rápido Participativo – DRP⁵⁵ para levantamento de demandas apresenta-se como um importante instrumento político-pedagógica do PP.

As Conferências Territoriais não contavam com um “Regulamento”, por isso, a pauta e a metodologia, foram propostas pelo mediador da SEPLAN e submetidas à plenária. Na III Rodada de Conferências Territoriais houve processos de votação sobre a revisão dos Planos de Desenvolvimento Territorial e sobre os símbolos dos Territórios tanto por cédula depositada em urnas “itinerantes” quanto por aclamação (levantando o crachá). Parecia um processo um tanto informal que sem a vigilância dos delegados, poderia resultar em “fraudes” ou “esquecimentos”, ou seja, em inobservância da vontade dos participantes. Já as Conferências Estaduais tem um papel mais articulador e divulgador do que de participação. Ou seja, nas Conferências Estaduais do Planejamento Participativo de Sergipe os delegados ouvem técnicos e secretários do Governo, recebem informações sobre os próximos passos do processo e conhecem projetos e políticas dos parceiros do Governo como bancos, empresas, Ministérios etc. (este ponto será retomado e aprofundado no próximo capítulo).

A metodologia

A metodologia utilizado pelo PP para a geração de resultados consiste na combinação dos critérios de “inclusão pelo direito” e “inclusão pela renda”. Estes acompanham as políticas setoriais correspondentes às discussões temáticas do PP. Observa-se que a articulação dos dois eixos envolve aquilo que Daniel Bensaïd chamou de “dialética da emancipação”, ou seja, um processo de aproximação entre aspirações muitas vezes

⁵⁵ O DRP é uma espécie de formulário, conforme modelo no anexo deste trabalho, em que se pode fazer um levantamento da realidade e um apontamento de prioridades.

contraditórias que envolvem demandas por “liberdade” e demandas por “segurança”, conforme discutidos anteriormente.

No entanto, a metodologia do PP não prevê um mecanismo quantitativo que envolva a atribuição de pesos ou notas, bem como critérios gerais e técnicos como ocorre em experiências de Orçamento Participativo que buscam a justiça na distribuição dos recursos. A própria Secretária Adjunta do Planejamento, Ana Cristina, afirmou que “[...] o DRP foi a base e o IDH foi o segundo parâmetro para a distribuição dos recursos”. De fato, o DRP estabelece critérios⁵⁶ “objetivos” para se eleger prioridades, mas não conta com indicadores e dados que balizem a avaliação por parte de delegados e técnicos. Além disso, o DRP é uma ferramenta de diagnóstico, não garante por si o fiel cumprimento do que foi discutido e aprovado. Consequentemente, as questões de natureza fiscal do governo, bem como os planos de investimentos das empresas, podem sobrepor-se às demandas populares e dificultar a geração dos resultados esperados.

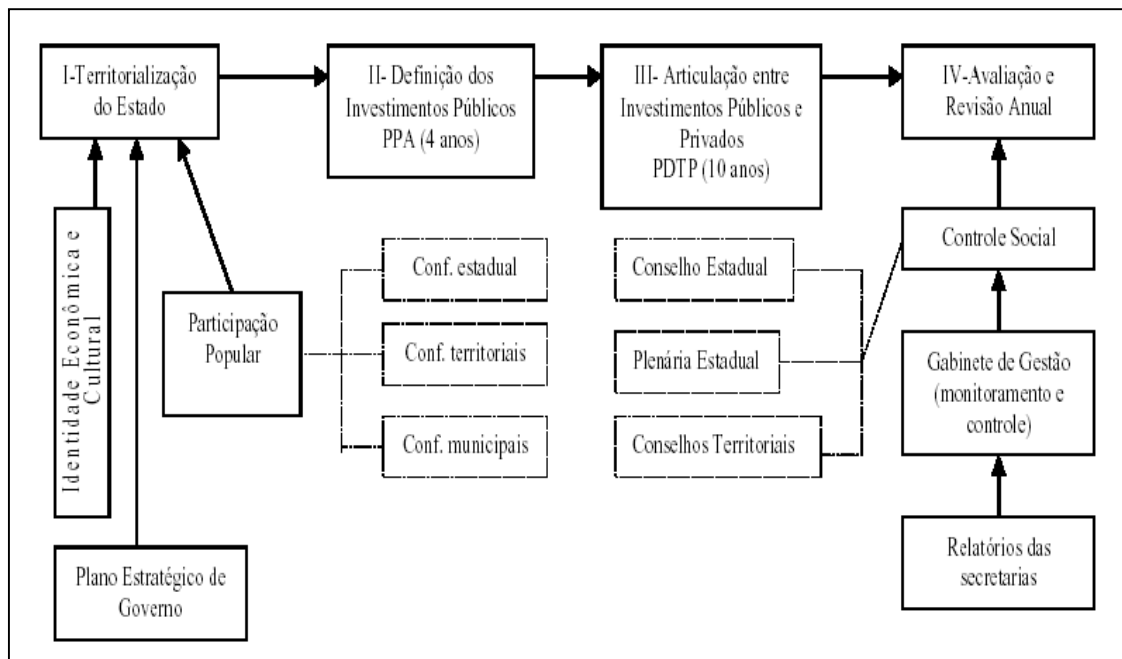
Em suma, observa-se que, a rigor, o Planejamento Participativo de Sergipe não conta com uma metodologia redistributiva que equacione a definição de prioridades para as políticas públicas e os investimentos privados, a exemplo da “lista tipo” utilizada no Orçamento Participativo do estado do Rio Grande do Sul. Dessa maneira, a dinâmica participativa pode transformar-se num espaço de barganhas e disputas dentro da sociedade civil possibilitando distorções no processo de construção do desenvolvimento equânime entre os territórios e municípios do estado de Sergipe. De fato, foram estas distorções no objetivo da participação e a crescente pulverização das demandas populares que, no caso do Rio Grande do Sul, estimularam a adoção da lista de votação para definir prioridades como observou Faria (2007, p.369). Observa-se, portanto, que o Planejamento Participativo de Sergipe, tem proporcionado apenas um diagnóstico mais realista para servir de base à construção das políticas públicas.

Diante do exposto, entende-se que o Planejamento Participativo de Sergipe deve ser observado enquanto processo, ou seja, projeto em construção e não como um instrumento pronto. Entretanto, isso não quer dizer que o PP resume-se a uma sucessão de eventos, pois o Decreto que o instituiu, conforme visto, prevê a repetição do processo participativo a cada quadriênio, bem como a construção de órgãos permanentes de controle social como os

⁵⁶ Os critérios no primeiro ciclo foram: I – A gravidade do problema a ser resolvido; II – Maior retorno social com os recursos disponíveis; III – Maior número de beneficiados com os investimentos e; IV – Carência de equipamentos urbanos ou de infra-estrutura. Já no segundo, que buscou focar ações ou políticas em andamento, os critérios foram: I – ação estruturante do desenvolvimento territorial; II – maior retorno social; III – gravidade do problema a ser resolvido; IV – maior número de parceiros envolvidos e comprometidos com a ação e V – maior número de beneficiados com o investimento.

Conselhos e a Plenária de Delegados. A figura 2 ilustra a estrutura do PP em seu sentido processual e continuado conforme idealizado pela SEPLAN.

Figura 2 – PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO DE SERGIPE: A PARTICIPAÇÃO NO CICLO DO PLANEJAMENTO DO GOVERNO EM 2007



Fonte: SEPLAN, 2007

Sendo assim, conforme definido pela SEPLAN (2007, p.21) “[...] a governança na experiência sergipana se estabelece em quatro níveis”. Ou seja, no “Planejamento Estratégico”, na “Participação Democrática” e territorializada na definição de prioridades para o PPA 2008-2011 (1ª rodada de Conferências Municipais, Territoriais e Estaduais), na “Participação Democrática na Construção de Identidade e na Identificação os Eixos de Desenvolvimento” (2ª rodada das Conferências Territoriais) e na “Participação Democrática para a Validação dos Planos de Desenvolvimento” (3ª rodada de Conferências Territoriais). Por outro lado, observa-se que a democracia participativa não está no centro da concepção de gestão do estado de Sergipe, mas figura apenas como mais uma ferramenta entre tantas outras que juntas formam um sistema relativamente confuso e complexo de planejamento. O Planejamento Participativo de Sergipe, de acordo com sua dinâmica e seu processo, tem

funcionado como um instrumento de mobilização e consulta, mas não de efetiva participação popular, que, conforme discutido anteriormente, pressupõe uma institucionalização mais bem definida, embora suscetível a constantes aperfeiçoamentos. (em seguida voltar-se-á a este ponto).

Neste capítulo buscou-se mostrar sob qual pano de fundo (político, social e institucional) está se dando a construção do Planejamento Participativo de Sergipe. Neste sentido, observa-se que a existência de movimentos sociais com tradição, principalmente no campo, são indícios de uma sociedade civil com potencial de interagir de forma autônoma e solidária num espaço de participação popular. A cultura política constituída pelas Comunidades Eclesiais de Base, pelo MST e pela FETASE, dentre outros, principalmente nos anos 1970/1980 e da qual o próprio PT e o governo são devedores, constituem-se em combustíveis para a participação. Importante ressaltar que a fragilidade institucional do Planejamento Participativo, que o torna inteiramente submetido à lógica governamental, pode gerar desconfiança e descrédito por parte destes atores. Aliás, Burgos (2007) alerta para os limites destas formas de “planejamento participativo”, que em outros casos restringem-se de modo geral à discussão sobre o uso do espaço público e dos recursos naturais. Ademais, antes de condições apropriadas, o estado de Sergipe tem carência de espaços de participação que fortaleçam a democracia e a cidadania e que contribuam com a constituição de uma nova cultura política. Isso se processa como uma construção coletiva baseada no mútuo aprendizado e na mútua autonomia, conforme se discutirá em seguida.

4 – CONSTRUINDO UMA EXPERIÊNCIA PARTICIPATIVA

O caminho da luta democrática, da construção de espaços de democracia participativa, da convocação do protagonismo popular, não apenas permitem que as mudanças ocorram com profundidade mas, ao resultarem da ação da cidadania, tornam-se um patrimônio defendido por amplas parcelas da população.

Raul Pont, 2003
(ex-Prefeito de Porto Alegre)

O objetivo central deste capítulo é discutir as três principais questões do trabalho: em que medida o PP constitui-se num instrumento de inclusão política capaz de promover a participação popular, ou seja, a participação nas decisões públicas de setores historicamente ignorados pelo Estado? Em que medida o PP está promovendo a “inclusão social” através da “inversão de prioridades” na implementação de políticas públicas pelo governo estadual? Em que medida o PP estabelece uma nova forma de fazer política no sentido de possibilitar um maior “controle social” sobre o Estado e promover um espaço de articulações e aprendizado dos atores sociais? Em outras palavras, trata-se de discutir a dinâmica de construção do Planejamento Participativo de Sergipe em suas diversas perspectivas.

A epígrafe acima incita pensar as potencialidades da democracia participativa e os reais resultados que, de fato, as experiências têm apresentado. Sugere um liame entre participação popular e construção de uma nova hegemonia. Seguindo esta perspectiva, buscar-se-á vislumbrar o processo de participação e mobilização, bem como seus impactos na gestão pública e na vida política do estado de Sergipe. Neste sentido, não se trata de fazer um balanço do PP, mas de concebê-lo como processo em construção que, inclusive, está dando ainda seus primeiros passos. Ademais, cumpre discutir em que medida o PP contribui para a constituição de uma nova cultura política em Sergipe e, conseqüentemente, em que medida ele constitui-se num instrumento emancipatório para classes populares.

4.1 – Os atores

Neste tópico buscar-se-á discorrer sobre as características e a representatividade dos participantes do PP. Tendo por base as fichas de inscrição preenchida pelos participantes na primeira rodada de Conferências Municipais, tentar-se-á fazer uma “radiografia” do PP no sentido de conhecer melhor os atores, que participaram do processo. Os critérios para o mapeamento foram justamente os itens disponíveis nas fichas de inscrição, ou seja: sexo, profissão, instituição, endereço (rural ou urbano), categoria e grupo temático, escolhido pelo participante. Entretanto, não se trata de prender-se a uma classificação fixa que certamente resultaria na visão do PP como um mosaico de atores, mas submeter os dados empíricos a uma interpretação crítica. Além disso, a presente análise levará em conta, muitas vezes, a variação dos números entre os participantes em geral e os eleitos delegados ou suplentes, no sentido de apreender as tendências do processo participativo. Ademais, a observação direta nas Conferências, bem como os relatórios disponibilizados pela SEPLAN contribuíram para enriquecer a análise das fichas.

*Os participantes*⁵⁷

De modo geral pode-se dizer que os participantes do primeiro ciclo do PP foram majoritariamente mulheres (56,7%), moradoras da zona urbana (65,5%), distribuídas em uma infinidade de profissões onde se destacam as agricultoras/lavradoras⁵⁸ (22,3%) e professoras (17%). Representam principalmente as prefeituras (9,3%) e o MST (6,7%), mas quase metade (49,9%) dividiu-se entre órgãos públicos estaduais e municipais e entidades locais como associações de moradores, igrejas etc. Outra parte importante (33%) não declarou a instituição que representava, provavelmente porque não estava ligado a nenhuma instituição ou por querer participar apenas como cidadão. Quanto ao segmento, o mais representado foi o poder público (41%), seguido da sociedade civil (32,8%) e a iniciativa privada (2,6%). Um número expressivo de pessoas (23%) não declarou o segmento que representava ou optou pela expressão “outros” não deixando muito claro o que queria dizer. (em seguida analisar-se-á cada item separadamente). A tabela 2 apresenta o conjunto dos dados.

⁵⁷ Baseia-se aqui nos dados fornecidos pela SEPLAN a partir das fichas de inscrição preenchidas pelos próprios participantes na primeira Conferência Municipal do PP, realizada em 2007 nos setenta e cinco municípios sergipanos.

⁵⁸ Agrupamos estas duas categorias profissionais em virtude do fato de que era o participante que declarava sua profissão e a confusão destes dos termos por parte do público é bastante comum.

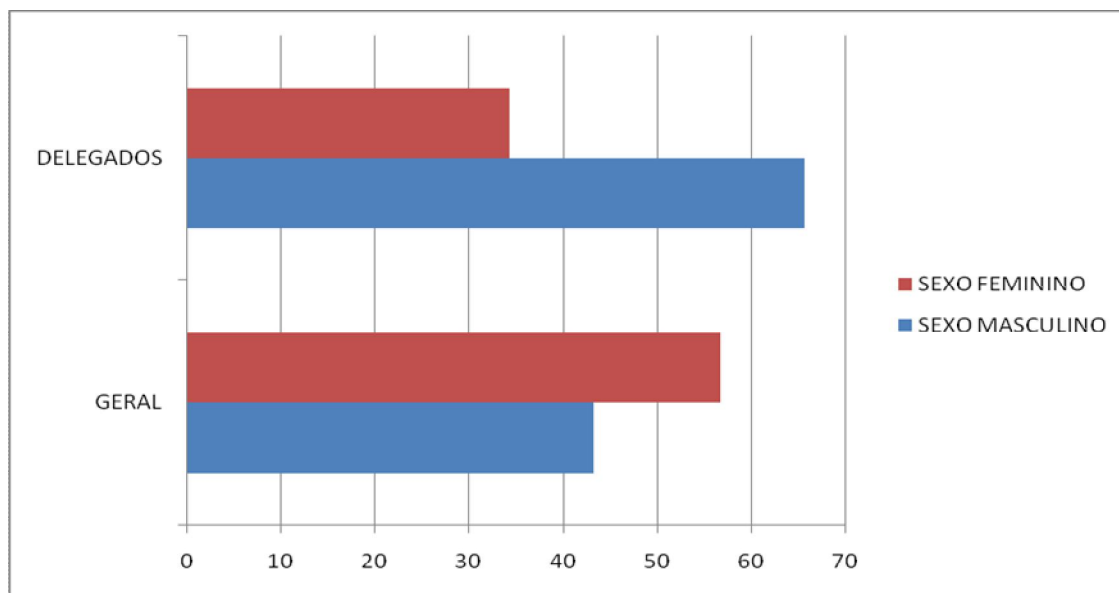
Tabela 2 - PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO DE SERGIPE: PERFIL DOS PARTICIPANTES

ITEM	AGRESTE		ALTO SERTÃO		MÉDIO SERTÃO		LESTE		SUL		CENTRO SUL		EX S. FRANCISCO		G. ARACAJU		TOTAL	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
QT	3738		2098		861		1305		2834		1737		2162		3212		17947	100
FICHAS	3480		1026		333		1305		2180		117		497		2066		11004	61,31
SEX	1289	37,04	556	52,24	159	47,75	525	40,23	1091	50,05	66	56,41026	264	53,12	829	40,13	4759	43,25
	2191	62,96	490	47,76	174	52,25	780	59,77	1089	49,95	51	43,58974	233	46,88	1237	59,87	6245	56,75
PROFESSOR	896	25,75	415	40,45	99	29,73	56	4,29	695	31,88	11	9,40	46	9,26	240	11,62	2458	22,34
	804	23,10	160	15,59	25	7,51	200	15,33	226	10,37	20	17,09	27	5,43	409	19,80	1871	17,00
ESTUDANTE	273	7,84	99	9,65	66	19,82	261	20,00	207	9,50	6	5,13	73	14,69	211	10,21	1196	10,87
ACS/AGENTE DE ENDEMIAS	160	4,60	35	3,41	19	5,71	33	2,53	120	5,50	3	2,56	15	3,02	48	2,32	453	3,93
EMPRESÁRIO COMERCIANTE	39	1,12	5	0,49	0	0,00	22	1,69	27	1,24	9	7,69	5	1,01	22	1,06	129	1,17
DOMESTICA	23	0,66	12	1,17	3	0,90	7	0,54	32	1,47	1	0,83	17	3,42	16	0,77	111	1,01
PESCADOR	0	0,00	3	0,29	0	0,00	0	0,00	10	0,46	0	0,00	95	19,11	11	0,53	119	1,08
OUTROS NÃO DECLAROU	1025	29,45	239	23,29	118	35,44	651	49,89	802	36,79	64	54,70	211	42,45	1076	52,08	4186	38,04
MST	100	2,87	168	16,37	0	0,00	15	1,15	289	13,26	3	2,56	0	0,00	170	8,23	745	6,77
CMP	5	0,14	0	0,00	0	0,00	2	0,15	2	0,09	0	0,00	0	0,00	3	0,15	12	0,11
SINTESE	7	0,20	0	0,00	0	0,00	0	0,00	4	0,18	0	0,00	0	0,00	2	0,10	13	0,12
PREFEITURA	289	8,30	74	7,21	7	2,10	316	24,21	79	3,62	14	11,97	30	6,04	223	10,79	1032	9,38
STTR	3	0,09	1	0,10	27	8,11	7	0,54	5	0,23	1	0,83	0	0,00	9	0,44	53	0,48
OUTRAS	1741	50,03	504	49,12	96	28,83	559	42,84	1186	54,40	72	61,54	223	44,87	1116	54,02	5497	49,95
NÃO DECLAROU	1335	38,36	279	27,19	203	60,96	406	31,11	615	28,21	27	23,08	244	49,09	543	26,28	3652	33,19
PODER PÚBLICO	1441	41,41	297	28,95	103	30,93	637	48,81	849	38,94	48	41,03	167	33,60	1019	49,32	4561	41,45
SOCIEDADE CIVIL	1096	31,49	546	53,22	113	33,93	318	24,37	803	36,83	36	30,77	221	44,47	481	23,28	3614	32,84
INICIATIVA PRIVADA	66	1,90	24	2,34	14	4,20	47	3,60	47	2,16	9	7,69	17	3,42	68	3,29	292	2,65
OUTROS NÃO DECLAROU	877	25,20	159	15,50	103	30,93	303	23,22	481	22,06	24	20,51	92	18,51	498	24,10	2337	23,06
RURAL	1100	31,61	543	52,92	131	39,34	466	35,71	1018	46,70	28	23,93	80	16,10	430	20,81	3796	34,50
URBANO	2380	68,39	483	47,08	202	60,66	931	71,34	1162	53,30	89	76,07	417	83,90	1636	79,19	7208	65,50

Fonte: Elaboração própria.

No caso da distribuição por sexo⁵⁹, observa-se que os homens foram maioria em quatro dos oito territórios sergipanos, mas o Agreste Central, que teve o maior número de participantes, fez a diferença com seus mais de 62% de mulheres. Muito embora seja necessário levar em consideração questões que facilitam a participação feminina nestes espaços como a divisão social do trabalho e outros, é inegável a importância desta expressiva participação já que nos espaços políticos tradicionais a realidade é totalmente diferente⁶⁰. Entretanto, quando se leva em consideração apenas os delegados eleitos, observa-se que as mulheres deixam de ser maioria e caem para 34% do total conforme apresentado no gráfico 1.

Gráfico 1 – PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO DE SERGIPE: DISTRIBUIÇÃO DOS PARTICIPANTES POR SEXO



Fonte: Elaboração própria.

Essa desproporcionalidade entre o número de mulheres participantes e o número de mulheres eleitas delegadas mostra que, de certa forma, as condições de que dispõem as mulheres para participarem de uma reunião em seu município, lhes faltam quando se trata de participar de reuniões em outras escalas, em que é necessário o descolamento para outros municípios e, em alguns casos, até a pernoite fora de casa. Numa escolha de delegados

⁵⁹ A ficha de inscrição nas conferências que usamos como fonte de dados neste tema não identifica o sexo dos participantes, portanto, o recorte foi feito a partir do nome, visto caso a caso nos dados da SEPLAN.

⁶⁰ Nas eleições de 2006, em termos nacionais, por exemplo, foram eleitas apenas 133 deputadas estaduais (representando 12,8% do total) e 45 deputadas federais (representando 8,2% do total). In: <www.tse.gov.br>. Acesso em 15 fev. 2009.

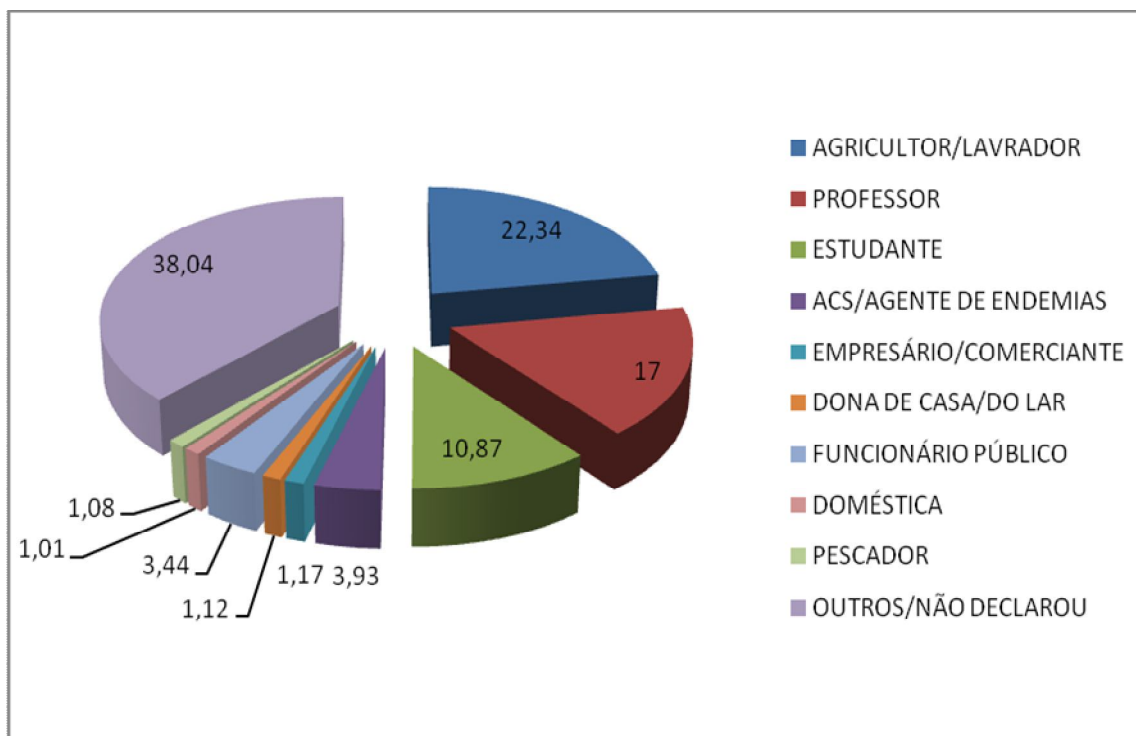
durante a 2ª Conferência Municipal em Nossa Senhora das Dores, observou-se que quando uma pessoa se habilitava para concorrer, os demais perguntavam de imediato se ela poderia “viajar”. Se a dificuldade de se deslocar do município por um dia ou mais atinge fortemente todos e particularmente quem tem emprego formal, no caso das mulheres a dificuldade é ainda maior em virtude de suas tarefas domésticas e familiares. Além disso, pode-se acrescentar que o processo de seleção que se desenvolve para a escolha de representantes em qualquer campo social não está imune ao machismo e outras manifestações do patriarcalismo.

Quanto ao local de moradia verificou-se que em sete⁶¹ dos oito territórios o número dos participantes que residem na zona urbana foi maior que os da zona rural. Conforme visto na tabela 2, somente no Alto Sertão o número de moradores da zona rural participantes do PP foi maior que os da zona urbana, alcançando a proporção de 52,9% do total. De certa maneira, a exceção representada pelo território do Alto Sertão provavelmente diz respeito ao protagonismo dos movimentos sociais do campo conforme será discutido em seguida. Ainda sobre o local de moradia, verifica-se também que a vantagem da zona urbana é ainda maior quando se considera apenas os participantes que se elegeram delegados ou suplentes de delegados. Neste caso, o percentual de moradores da zona urbana sobe de 65,5% para 74%, revelando que de algum modo há uma tendência de concentração dos participantes nas cidades, com poucas exceções.

A análise das profissões conforme declaradas pelos participantes, revela um quadro marcado por uma grande diversidade de segmentos ocupacionais. Há registros de participantes que se declararam como pastores evangélicos, domésticas, médicos, engenheiros, eletricitas, feirantes e tantos outros. Inclusive, entre os delegados eleitos na primeira rodada de Conferências Municipais, elegeu-se em Itabaiana um delegado que se declarou jogador profissional de futebol, que havia participado do grupo temático “Cultura, Esporte e Lazer” representando uma entidade desportiva do município. Já no Território “Sul Sergipano” um padre participou no grupo temático “Infraestrutura” representando a Igreja Católica. Entretanto, agricultores/lavradores e professores, seguidos dos estudantes, são os segmentos mais presentes. Tendo em vista esta grande diversidade, o critério adotado para a elaboração de tabelas e gráficos, bem como na posterior análise, foi levar em consideração as profissões que alcançaram a proporção mínima de 1% em relação ao total de participantes do Planejamento Participativo de Sergipe. O gráfico 2 ilustra a representatividade de cada profissão/ocupação no universo geral de participantes conforme o critério definido.

⁶¹ 68% no Agreste Central, 60% no Médio Sertão, 71% no Leste Sergipano, 53% no Sul Sergipano, 76% no Centro Sul, 83,9% no Baixo São Francisco e 79% na Grande Aracaju.

Gráfico 2 – PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO DE SERGIPE: DISTRIBUIÇÃO DOS PARTICIPANTES POR PROFISSÕES

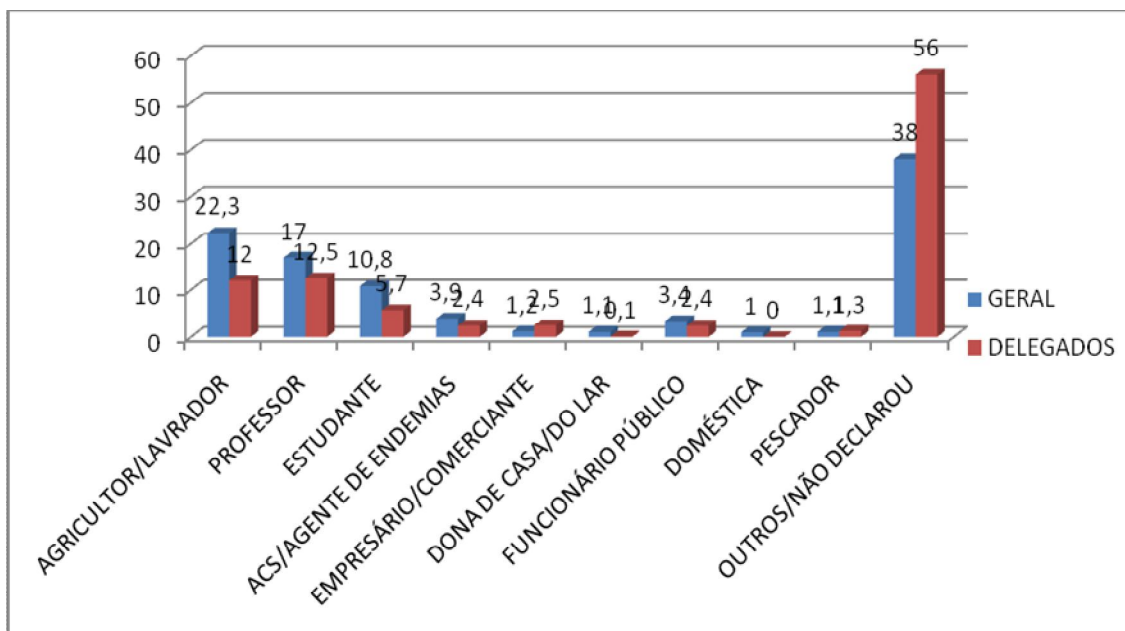


Fonte: Elaboração própria.

Além dos segmentos profissionais já destacados, observa-se uma forte presença daqueles que se declararam como “funcionários públicos”. Considerando que, entre aqueles que se declararam professores e agentes comunitários de saúde ou agentes de endemias, a maior parte é também de funcionários públicos, observa-se que a participação deste segmento é ainda mais significativa. Além desses, entre aqueles que se enquadram na categoria “outros” por não alcançar 1% do total, muitos são também funcionários públicos, o que leva a pensar na importância primordial deste segmento dentro do PP. Chama a atenção também os 10,8% de estudantes, pois sugere um interesse dos extratos mais jovens da população e setores estudantis pelas questões políticas e sociais. Ademais, não obstante a presença de segmentos e grupos hegemônicos, a diversidade e a pluralidade se fizeram presentes como lembrou um dos participantes no decorrer de sua entrevista⁶². Quando se leva em consideração apenas os delegados, se observa algumas variações entre as profissões. Veja-se o gráfico 3:

⁶² Roberto Caduda, dirigente do SINTESE e delegado de Poço Verde, Território Centro Sul Sergipano.

Gráfico 3 – PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO DE SERGIPE: EVOLUÇÃO DAS PROFISSÕES ENTRE OS PARTICIPANTES EM GERAL E OS DELEGADOS



Fonte: Elaboração própria.

Neste gráfico é possível verificar que, das profissões identificadas, somente os empresários/comerciantes elevaram sua representação entre os delegados. Isso em parte se explica no fato de que o segmento “iniciativa privada” tem uma alta representação garantida pelo regimento da conferência. Ou seja, a proporção regimentalmente garantida de delegados para a iniciativa privada é muito maior que a proporção de participantes deste segmento nas conferências municipais. Quanto às domésticas, observa-se que elas praticamente não elegeram delegados entre si mostrando que há dificuldade de algumas segmentos de se fazerem representar nestas instituições. De um modo geral, o que se vê é a ampliação do universo de profissões entre os delegados, já que 56% dos eleitos não se identificam com as profissões mais citadas. Isso mostra senão uma tendência pelo menos uma propensão bastante interessante de ampliação da diversidade e heterogeneidade em detrimento da hegemonia de poucos segmentos.

Não se teve acesso a informações que permitisse visualizar a faixa etária dos participantes. Entretanto, nas conferências observadas, verificou-se que, também em relação

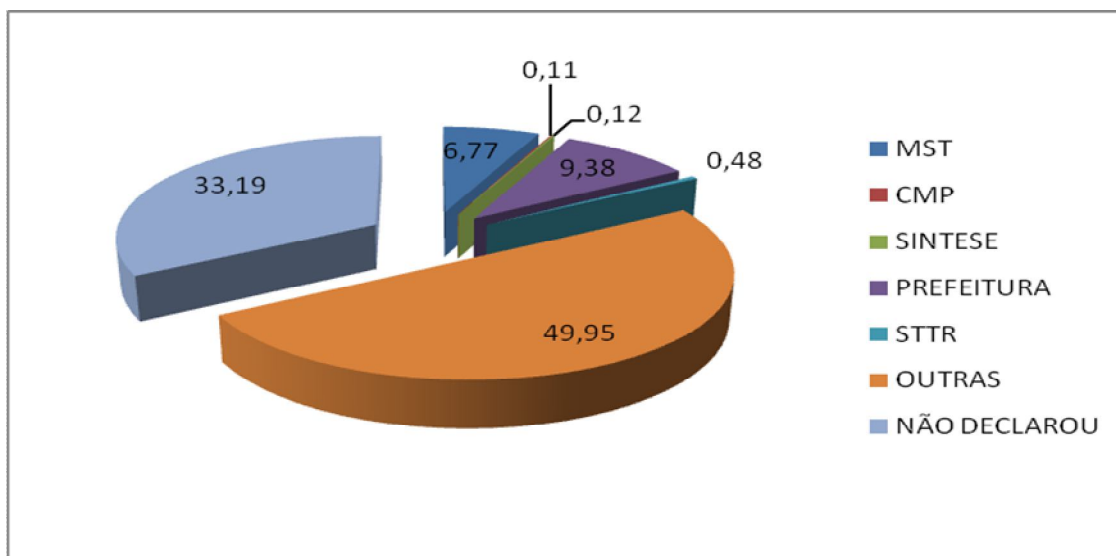
às idades, havia uma diversidade muito grande abrangendo desde idosos até adolescentes⁶³. Mas, foi possível perceber que dentro desta diversidade predominava um público de faixa etária provavelmente entre os 25 e os 50 anos.

A representatividade

Entender quem são os atores que integram o processo participativo incita pensar a capacidade de representação que eles portam. Trata-se de discutir a legitimidade que estes atores encerram para integrar um processo de co-gestão com o Estado. Neste sentido, deve-se pensar a questão em dois ângulos, ou seja, a presença dos atores coletivos – instituições e segmentos – nas conferências municipais e sua participação entre os delegados eleitos para as etapas territoriais e estadual do PP.

Um olhar sobre as instituições representadas no PP mostra uma diversidade e heterogeneidade bastante significativas. Seguindo o mesmo critério adotado na apresentação das profissões, definiu-se para as instituições a proporção de 0,10% do total geral para constar na tabela e nos gráficos, bem como para a análise. O gráfico 4 indica a participação proporcional de cada instituição.

Gráfico 4 – PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO DE SERGIPE: DISTRIBUIÇÃO DOS PARTICIPANTES POR INSTITUIÇÕES



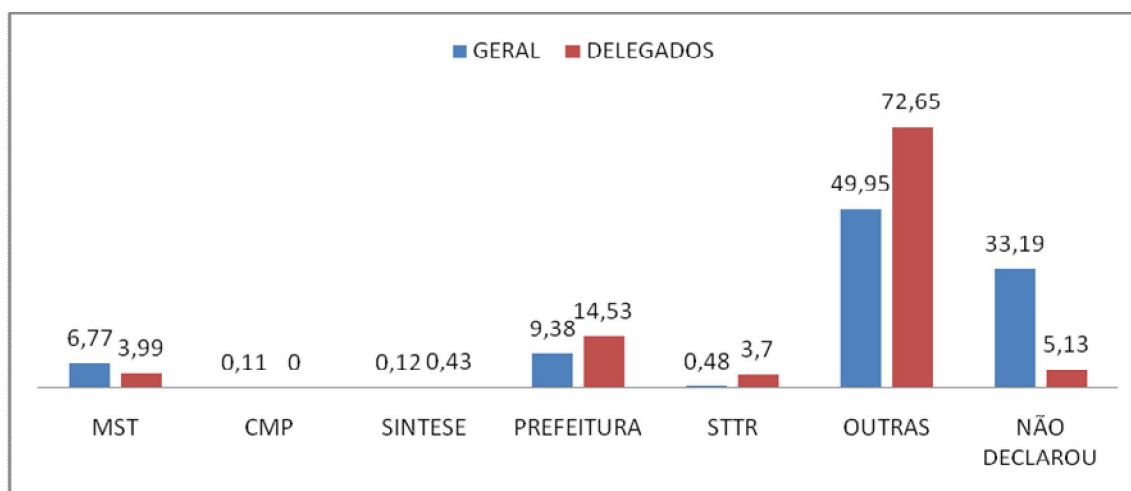
Fonte: Elaboração própria.

⁶³ Sobre a presença dos jovens, o número dos que se declararam como estudantes (10,87%) é um indicador.

O gráfico ilustra a importante fatia dos que não se identificam com nenhuma instituição e os que se identificam com entidades que não alcançam 0,10% do total, ou seja, uma infinidade de entidades e órgãos públicos de todos os níveis. Quanto aos “atores coletivos”, percebeu-se uma forte presença das prefeituras e dos movimentos sociais organizados como o MST, a CMP, os STTR’s e o SINTESE. Quanto à CUT e à FETASE/FETAG, que são organizações importantes em Sergipe, acredita-se que elas estavam representadas indiretamente através de uma infinidade de entidades sindicais de âmbito local. De fato, é bem provável que muitos militantes de movimentos importantes do estado de Sergipe, como o próprio SINTESE e a CMP, identificaram-se nas conferências como representantes de escolas, associações de moradores e outras organizações locais para dar uma conotação menos “política” à participação. Nas conferências observadas, foi possível perceber um número expressivo de bonés e camisetas destes movimentos numa proporção muito maior que a figurada nos dados.

Embora não tenham a mesma atuação dos movimentos sociais que, geralmente, tem uma visão do todo e se organizam para defender demandas e bandeiras claras, as prefeituras constituem-se em influentes atores do PP conforme ilustra o gráfico de distribuição por instituições. Tal importância é ainda maior quando se refere aos delegados. É o que ilustra o gráfico 5, que relaciona a participação destes atores nas conferências municipais e suas respectivas proporções entre os delegados eleitos.

Gráfico 5 – PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO DE SERGIPE: EVOLUÇÃO DAS INSTITUIÇÕES ENTRE OS PARTICIPANTES EM GERAL E OS DELEGADOS

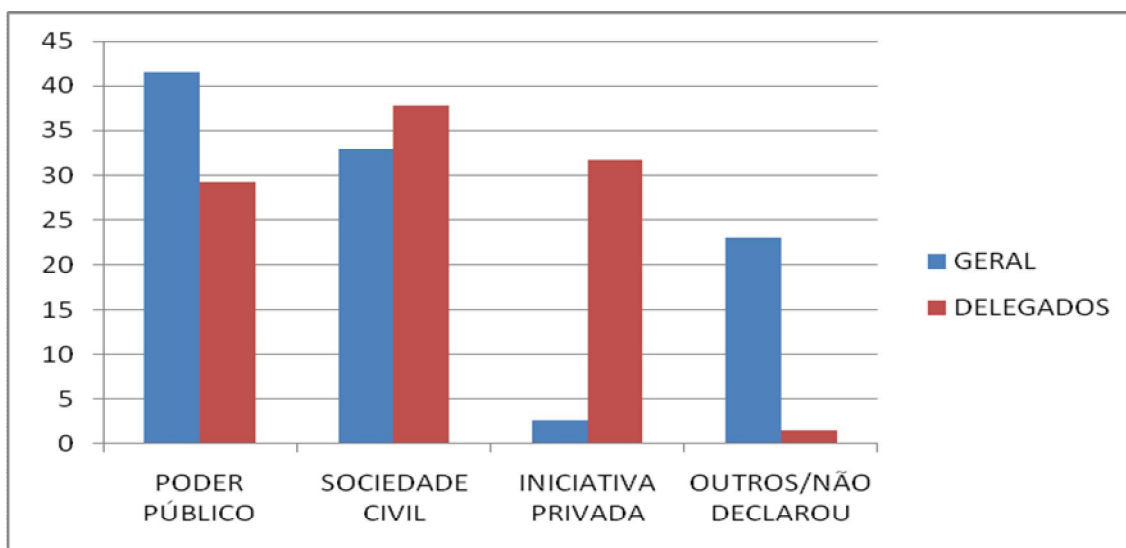


Fonte: Elaboração própria.

Observa-se uma ampliação da participação das prefeituras, que, provavelmente, está ligada à proporção de delegados assegurada ao segmento “poder público”, e a ampliação da participação dos STTR’s em mais de sete vezes. Quanto a este último, a ampliação de sua presença entre os delegados em relação aos participantes em geral, tem relação, provavelmente, com a legitimidade política que estas instituições gozam nos municípios do interior em virtude da comum participação em conselhos municipais e outros espaços afins.

A distribuição entre os segmentos, tanto no geral quanto entre os delegados, está representada no gráfico 6:

Gráfico 6 – PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO DE SERGIPE: EVOLUÇÃO DOS “SEGMENTOS” ENTRE OS PARTICIPANTES EM GERAL E OS DELEGADOS



Fonte: Elaboração própria.

Como ilustra o gráfico, há uma expressiva participação do poder público que, além das prefeituras, compreende os diversos órgãos estaduais e federais, bem como as Câmaras de Vereadores. Em muitos casos, este segmento tem sido um grande garantidor de quorum às conferências, em virtude de terem melhores condições de participar em comparação a outros segmentos, principalmente, aos trabalhadores da iniciativa privada. Outrossim, a intensa participação do poder público pode também significar uma oportunidade de aprendizado destes e dos outros segmentos que se relacionam, podendo, inclusive, criar uma cultura

democrática e participativa em outros órgãos e esferas de poder. (este ponto ainda será discutido e aprofundado em seguida).

Ainda no que tange à representatividade, observa-se que a proporção de delegados entre os segmentos, conforme prevê os regimentos das conferências municipais, constitui-se num disparate político, ou seja, uma distorção na representação. Nela, cada município elege doze delegados em suas respectivas conferências municipais independentemente da quantidade de pessoas presentes na conferência e do tamanho de sua população. O sistema eleitoral formal geralmente leva em consideração a quantidade de eleitores registrados numa região (estado ou município) para definir suas vagas nos órgãos legislativos e a maioria das experiências de democracia participativa leva em consideração a quantidade de pessoas presentes nas reuniões para definir a quantidade de delegados eleitos para as demais etapas no sentido de valorizar a participação. Uma estratégia, como a do PP, pode facilitar formas de instrumentalização à medida que um movimento ou grupo político pode investir sua estrutura em municípios menores e assim garantir a supremacia nas outras etapas e conseqüentemente nos Conselhos. Além disso, tal distorção pode resultar em corporativismos diversos.

Outra distorção da representatividade diz respeito à proporção entre representantes da sociedade civil e da iniciativa privada. Ora, a iniciativa privada não chega a 3% entre os participantes e, no entanto, teve cerca de um terço dos delegados eleitos no primeiro ciclo. Há, portanto, uma assimetria entre os segmentos participantes da primeira e das demais fases do processo participativo que, inclusive, pode acabar desestimulando a mobilização para as conferências municipais já que o maior ou menor número de participantes nelas não influi na quantidade e na proporção de delegados a serem eleitos.

Outro risco que o PP apresenta é o de criar uma “elite” de participantes que se mantêm como delegados eternos. Trata-se do que Bourdieu (2005, p.202) chamou de “dialética do campo político”, ou seja, o “circulo vicioso” decorrente da dependência entre mobilização, aparelho e representação, que resulta numa lógica de “revolução por cima”. Para o sociólogo francês, a falta de capital cultural e econômico – com o qual se obtêm o tempo livre necessário para participar – são os grandes obstáculos para formas diretas de governo (BOURDIEU, 2005, p.164) o que favoreceria a entrada em cena dos “políticos profissionais”. Entretanto, observa-se que, embora os horários e agendas do PP excluam determinados segmentos, ainda não se pode falar em formação de uma “elite”, pois como demonstrado anteriormente, a maioria dos delegados são pessoas comuns sem participação institucional na política. No entanto, as distorções na composição de delegados pode estimular estes processos no médio e longo prazos.

O espectro das classes no PP

Para finalizar este tópico buscar-se-á fazer uma abordagem do ponto de vista de classe sobre o perfil dos participantes do PP. Neste sentido, é importante ressaltar que, tendo em vista que a “[...] dinâmica das relações de classe não é um princípio de classificação categorial (BENSAÏD, 1999, p.252)”, limitar-se-á neste trabalho a tecer algumas considerações gerais sobre a morfologia das classes sociais manifestada no Planejamento Participativo de Sergipe.

Sendo assim, se faz necessário esclarecer os critérios utilizados para a distinção entre as classes. Bensaïd (1999), apoiando-se mais em Lênin do que em Marx, propõe utilizar três critérios para uma noção de classe, quais sejam: a posse ou não de meios de produção, a posição na divisão social do trabalho e a faixa de renda. Nesta perspectiva o conceito de classe está referenciado numa articulação complexa entre três fatores. Seguindo uma postura semelhante, Antunes (2005) propõe a ampliação do conceito de classe trabalhadora utilizando-se da noção de “classe-que-vive-do-trabalho”. Para Antunes (2005, p.50): “[...] a classe trabalhadora hoje compreende não somente os trabalhadores ou as trabalhadoras manuais diretos, mas incorpora a totalidade do trabalho social, a totalidade do trabalho coletivo que vende sua força de trabalho como mercadoria em troca de salário”. Na prática esta proposta inclui os trabalhadores manuais da indústria, os trabalhadores dos serviços em geral, os desempregados e os “bóias-frias”. A abordagem de Antunes (2005) coloca a forma “salário” como critério central e, por isso, exclui da classe-que-vive-do-trabalho os pequenos proprietários rurais, mesmo os que produzem sob o regime da agricultura familiar.

Para o propósito analítico deste trabalho, será usado o conceito de “classes populares”, que se inspira nas duas propostas anteriores em suas linhas gerais, mas acrescenta o critério político. Neste sentido, agrupa-se no conceito de classes populares todos os segmentos cujas organizações políticas são protagonistas de práticas de classe próprias às classes oprimidas como horizontalidade, mandato por delegação e democracia direta. Ou seja, sem perder de vista as questões estruturais, atribui-se uma importância relativa às questões do cotidiano, que abrem espaço para uma visão das classes como sujeitos⁶⁴. Nesta perspectiva, pode-se considerar que, em virtude dos segmentos sociais observados, cujas profissões em sua maioria não asseguram renda alta nem posição privilegiada na divisão social do trabalho, bem como os movimentos e estratégias identificadas, o PP opera sob a hegemonia das classes populares.

⁶⁴ Uso parecido do conceito de classes populares está no estudo de Helder Rogério de Sant’Ana Ferreira que se referencia em Sader e Paoli. Versão completa do trabalho está disponível em: <<http://www.nevusp.org/downloads/down038.pdf>>. Avesso em 12 jul. 2009.

Antes de passar para a questão da efetivação das demandas do PP, cabe encerrar esta discussão com considerações sobre o que foi proposto no início, ou seja, analisar em que medida o PP promove uma inclusão política. Com base no que foi analisado até aqui, verifica-se que o PP tem sido um espaço de penetração de sujeitos e segmentos que o abraçaram como uma oportunidade de apresentar suas bandeiras e demandas. Um olhar sobre o perfil dos participantes revela que se trata de um público bastante heterogêneo. Neste sentido, bastante ilustrativa foi fala da dirigente da CMP quando perguntada sobre os participantes do Planejamento Participativo: “Do lavrador ao advogado todos puderam participar”. Entretanto, não se pode perder de vista as dificuldades da participação de alguns setores como, por exemplo, os funcionários de empresas particulares e, nas etapas territoriais e estadual, as mulheres conforme assinalado anteriormente. Trata-se de compreender que, além de incluídos, existem também os excluídos, ou seja, os que não têm acesso à participação no PP. São os excluídos *a priori*, pois não são os mecanismo de mobilização que os deixam de fora, mas a própria dinâmica participativa com seus calendários, datas e horários, incompatíveis com o cotidiano de muitos. Ademais, parece bastante sensato, a este respeito, a observação do dirigente do MST segundo o qual: “A sociedade não estava preparada para participar, mas como o processo foi transparente os setores organizados tiveram a possibilidade de participar”. Deve-se, entretanto, acrescentar que, além de serem organizadas, as pessoas precisam ter disponibilidade de tempo.

4.2 – Das demandas às políticas públicas

O objetivo deste tópico é discutir os resultados materiais que o Planejamento Participativo de Sergipe pode alcançar. Neste sentido, é importante ressaltar que o presente estudo se pauta na análise da inversão de prioridades ou mais precisamente pela conversão das demandas em políticas, pois, para analisar a “inclusão social” – que é um conceito mais amplo –, como prevê a proposta do PP, seria necessário um estudo mais longo e aprofundado em outras questões como a macroeconomia etc. Trata-se, portanto, de analisar a “efetividade” da participação e não a “eficácia”, ou seja, busca-se verificar em que medida a participação resultou na real construção de políticas públicas e não na análise de resultados estatísticos da aplicação destas políticas. As fontes analisadas são os relatórios das conferências de onde extraiu-se o “Kit do Território” e o recorte das demandas levantadas nos grupos temáticos, o

PPA 2008-2011 que contemplou 70% das demandas territoriais do PP, segundo a SEPLAN⁶⁵, o Desenvolver-SE e os oito Planos de Desenvolvimento Territorial, que tiveram como base as discussões feitas no primeiro ciclo do PP. Não se trata de analisar sistematicamente uma a uma, mas de recorrer a cada uma quando a argumentação exigir. O critério geral para a análise da efetividade do PP será a fidelidade do governo às demandas no sentido de incorporá-las aos instrumentos de planejamento e políticas públicas, bem como a priorização nas ações executadas.

As prioridades

Para entender as prioridades destacadas no processo do Planejamento Participativo de Sergipe, é preciso lançar um olhar em dois pontos de referência. O primeiro diz respeito aos objetivos dos diversos atores, conforme captamos nas entrevistas e observações, e o segundo consiste na efetivação das preferências que se configuraram na escolha dos grupos temáticos e na apresentação das demandas. Seguir-se-á este caminho levando em consideração que o próprio governo estadual tem seu propósito que é, segundo o discurso oficial, o desenvolvimento sustentável e equânime.

Nesse sentido, um momento onde foi possível captar esses “discursos” foi a mesa de abertura da segunda conferência estadual, ocorrida em junho de 2008 no Teatro Tobias Barreto em Aracaju. Nessa ocasião tiveram presentes a primeira-dama do estado, representantes dos empresários e de algumas movimentos sociais como o MST e a CMP, além de secretários de estado e dirigentes de estatais. Já na abertura, a locutora apresentou o PP como instrumento de “democracia direta”, de “transparência” e de “cidadania e ética”, dando o tom das falas que se sucederam e ampliando o repertório de conceitos do discurso oficial. As falas dos representantes dos movimentos sociais – MST e CMP, João Daniel e Isabel Cajirama, respectivamente – foram marcados por palavras de ordem e pela articulação entre a participação social como meio de construção do “projeto popular”. Os representantes dos empresários falaram em desenvolvimento econômico e planejamento. A primeira-dama, em um tom mais informal, praticamente repetiu as palavras da locutora falando em democracia direta, cidadania etc. Por fim, a Secretaria de Estado do Planejamento, Lúcia Fancón, ao apresentar o Desenvolver-SE, que já é um produto do PP, foi mais cautelosa e ressaltou a necessidade de se consolidar o PP para que ele venha a dar frutos no médio e

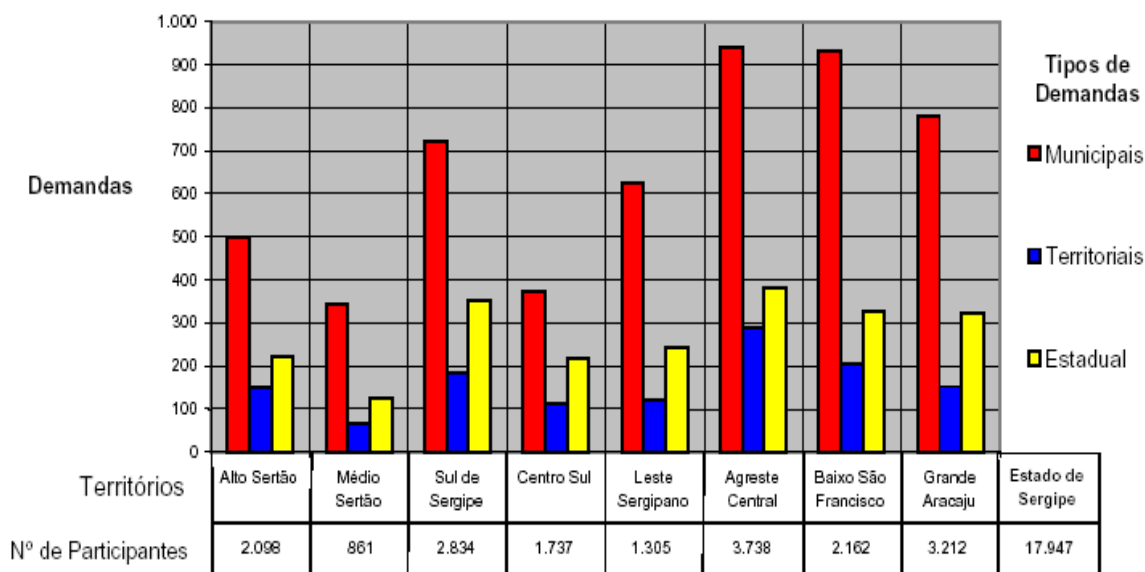
⁶⁵ Ver Relatório de Atividades 2007. Secretaria de Estado do Planejamento – Sergipe, Governo de Todos. Disponível em <www.seplan.se.gov.br> Acesso em 23 set. 2008.

longo prazo. A impressão era que os discursos se complementavam, mas as entrevistas e as observações em outras conferências mostraram o contrário.

Nas entrevistas foi possível extrair uma opinião mais explícita de alguns atores sobre os objetivos da participação no PP. A dirigente da CMP afirmou que o engajamento no PP se deu no sentido de defender a reforma urbana que, segundo conta, “é desconhecida pela maioria da população”. Já o MST não confirmou um objetivo explícito, mas reconheceu que a pauta do movimento tende a ser o foco na participação de seus membros. Um dos delegados entrevistados era dirigente regional do SINTESE e ele afirmou que o movimento organizou seus membros para defender a pauta da educação buscando um diálogo com outros temas. Segundo contou: “[...] defendemos a pauta da educação, mas em diálogo com outras, pois a educação se relaciona com segurança alimentar, com emprego etc.”⁶⁶. O prefeito de Poço Verde deixou claro na entrevista que participou e estimulou a participação de seus concidadãos para defender os interesses do município, para “trazer benefícios para a cidade, não importa o quê”. De um modo geral, pôde-se perceber que predominava a busca por questões mais imediatas e urgentes, aquilo que diz respeito à realidade de quem está participando. Neste sentido, a priorização de demandas de âmbito local é ilustrativo. O Gráfico 7 abaixo mostra a relação/proporção entre as demandas de caráter estadual, territorial e municipal no universo das 8.671 demandas apresentadas no primeiro Ciclo do PP.

⁶⁶ Roberto Caduda, delegado do território Centro Sul Sergipano.

Gráfico 7 – PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO DE SERGIPE: PERFIL DAS DEMANDAS DO PRIMEIRO CICLO



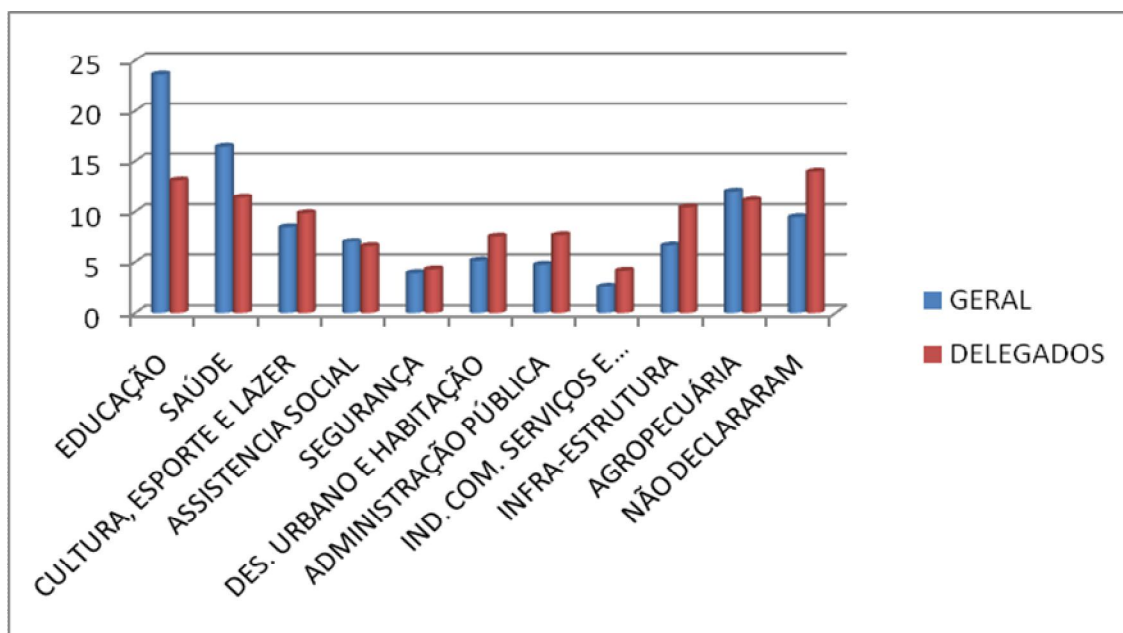
Fonte: SEPLAN, 2007.

A visão panorâmica que este gráfico proporciona permite reforçar aquilo que as entrevistas sugeriram, ou seja, essa tendência ao apego às questões locais por serem elas mais próximas do cotidiano das pessoas. Essa preferência mostrou-se mais forte nos territórios Agreste Central e Baixo São Francisco. As demandas estaduais ocupam o segundo lugar provavelmente por consistirem em políticas e ações que também alcançam o cotidiano como estradas, política de saúde, de educação, política agrária etc. Por fim as demandas territoriais foram as menos apresentadas, provavelmente, por exprimem uma dimensão sócio-espacial que a sociedade sergipana ainda não conhecia. Neste sentido, observa-se que a consolidação da dimensão territorial e estadual, ou seja, a ampliação da escala de alcance das demandas exige um aprendizado e um amadurecimento do processo participativo. Quando perguntado a um delegado sobre o caráter das demandas que ele se empenhou em defender nas conferências, ele respondeu: “Na municipal só do município, mas nas outras fomos ampliando, aprendendo”⁶⁷.

⁶⁷ José Joelito Costa Santos, delegado do Agreste central, município de Moita Bonita. Entrevista realizada em maio/2009.

A distribuição por grupo temático também ajuda a entender as prioridades dos participantes do PP. O gráfico 8 apresenta a proporção de cada grupo temático em relação ao geral de participantes e os que se elegeram delegados.

Gráfico 8 – PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO DE SERGIPE: EVOLUÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO POR GRUPOS TEMÁTICOS ENTRE OS PARTICIPANTES EM GERAL E OS DELEGADOS

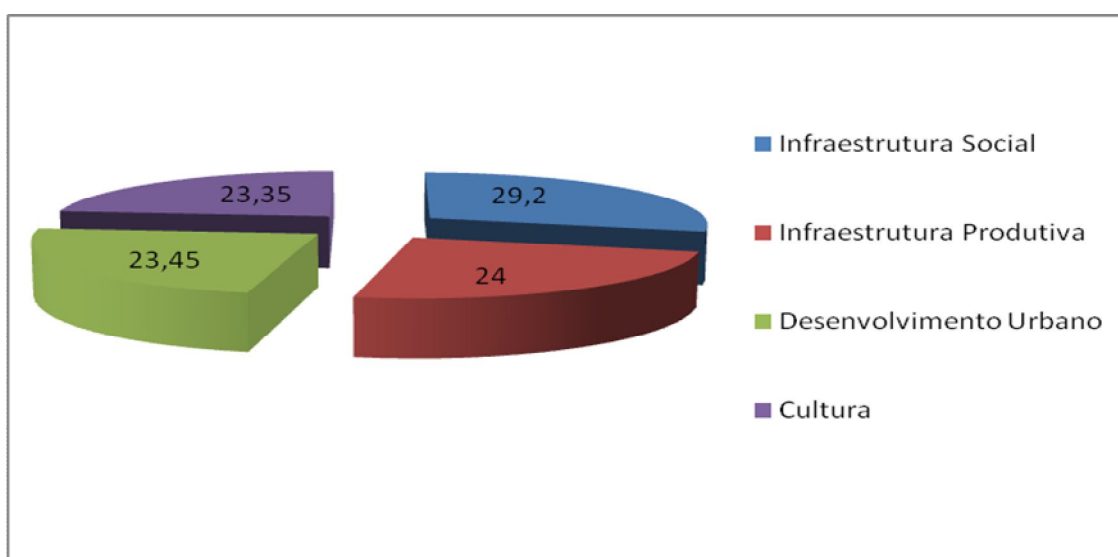


Fonte: Elaboração própria.

Os participantes dividiram-se de forma relativamente equilibrada entre os grupos temáticos, sendo que os temas mais procurados foram Educação (23,6%) e Saúde (16,4%), enquanto que os menos procurados foram Indústria, Comércio Serviços e Turismo (2,5%) e Segurança (3,9%). Além disso, mais de 9% dos participantes não declararam o grupo que iriam participar, provavelmente, por não terem dado um direcionamento prático à participação. No momento da inscrição, dos participantes em geral nas conferências municipais para os delegados eleitos para as conferências territoriais e estadual, há uma redução no número dos que participaram dos grupos temáticos “Educação” e “Saúde”, provocando um maior equilíbrio entre os diversos grupos temáticos. A divisão em dez grupos temáticos, entretanto, pode ter estimulado uma busca pelo particular, fragilizando sua

articulação e vinculação com o geral e ocasionando uma visão fragmentária das políticas e uma pulverização de demandas como já discutido anteriormente. Foi, provavelmente, pensando nisso que a SEPLAN agrupou esses dez temas em apenas quatro nas conferências municipais do Ciclo 2009-2010, cuja distribuição entre si dos participantes apresentou-se como mostra o gráfico 9⁶⁸.

Gráfico 9 – DISTRIBUIÇÃO POR GRUPO TEMÁTICO DOS PARTICIPANTES DA 2ª CONFERÊNCIA MUNICIPAL – CICLO 2009-2010



Fonte: Elaboração própria.

No gráfico 9, observa-se que a tendência de equidade na distribuição entre os grupos temáticos se manteve, muito embora “Infraestrutura Social” tenha liderado com ligeira vantagem. Para além dos dados, o que se notou nas conferências foi que, de fato a diminuição do número de Grupos Temáticos, elevou a qualidade das discussões e possibilitou uma visão mais articulada das políticas. Contudo, ainda não é possível visualizar o efeito concreto desta nova dinâmica nas políticas e ações do governo tendo em vista que o processo ainda está no seu início. Ademais, tanto os dados quanto a observação indicam que as prioridades dos participantes do PP, de um modo geral, estão concentradas nas áreas sociais e nas questões mais concretas que respondem diretamente às carências básicas das classes populares.

⁶⁸ Os dados do Ciclo 2009-2010 do PP foram encaminhados ao autor por correio eletrônico pela técnica da SEPLAN Gleideneides Teles Santos, conforme indicado nas referências bibliográficas.

As políticas

O segundo passo na análise da efetividade do PP diz respeito à discussão sobre os investimentos, as ações e as políticas inspiradas nas prioridades dos participantes. Aqui será discutido também o grau de fidelidade do governo ao que foi apresentado pelas conferências e sua capacidade de convertê-las em ações executáveis.

Sabendo-se que o primeiro ciclo de conferência do PP procurou levantar demandas para a elaboração do PPA 2008-2011, por isso, será preciso lançar um olhar sobre ele. Grosso modo, uma análise comparativa dos dois PPA's (2004-2007 e 2008-2011) não revela grandes divergências numéricas⁶⁹, mas quando se trata de concepção e metodologia as diferenças vêm à tona. Em consequência, a grande mudança é que de uma peça técnico-burocrática e muitas vezes fictícia, o PPA passa a ser uma importante ferramenta de planejamento, pois está baseado num diagnóstico realista e num pacto entre governo e sociedade.

Em certa medida, a definição de um conjunto de investimentos básicos para cada território representa um elemento significativo. Os investimentos por cada território no PPA foram distribuídos de acordo com o quadro 3 e o “Kit Território”, como ficou conhecido na linguagem do planejamento estadual, que reúne um conjunto de ações básicas para o desenvolvimento equânime e inclusivo, está ilustrado no quadro 4.

Quadro 3 – PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO DE SERGIPE: DISTRIBUIÇÃO DOS INVESTIMENTOS POR TERRITÓRIO

Territórios	Investimentos (R\$)		
	Inclusão pelo Direito	Inclusão pela Renda	Total
Agreste Central	11.433.901,00	28.838.804,00	40.272.705,00
Alto Sertao Sergipano	14.082.674,00	65.668.054,00	79.750.728,00
Medio Sertao Sergipano	6.102.628,00	25.229.773,00	31.332.401,00
Leste Sergipano	8.869.275,00	12.506.672,00	21.375.947,00
Sul Sergipano	18.474.878,00	40.906.266,00	59.381.144,00
Centro Sul Sergipano	25.774.503,00	28.959.212,00	54.733.715,00
Baixo São Francisco	11.913.367,00	39.406.650,00	51.320.017,00
Grande Aracaju	466.329.466,00	138.546.442,00	604.875.908,00
TOTAL ESTADUAL	562.980.692,00	380.061.873,00	943.042.565,00

Fonte: SEPLAN, 2007.

⁶⁹ As principais mudanças numéricas no PPA 2008-2011 em relação ao PPA 2004-2007, foram a elevação dos gastos em saúde e administração (dobrou), bem como a criação de uma rubrica exclusiva para a reforma agrária (Organização Agrária).

**Quadro 4 – PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO DE SERGIPE:
“KIT TERRITÓRIO”**

INCLUSÃO PELO DIREITO	
1. Acesso universal a SAUDE	Hospital territorial Farmácia popular SAMU Aquisição de equipamentos de baixa e media complexidade Ampliação do sistema de abastecimento de água Ampliação do sistema de esgotamento sanitário
2. Acesso Universal ao ENSINO PUBLICO de Qualidade	Escola profissionalizante Biblioteca Centro poli esportivo Transporte escolar
3. SEGURANCA aos Cidadãos	Centro integrado de Segurança Publica Centro de recuperação de menores Polícia Comunitária
4. Proteção e INCLUSAO SOCIAL com ênfase na População mais Vulnerável e Minorias	CREAS (Centro de Referencia Especializado de Assistência Social) Casa Nova, Vida Nova (Erradicação das casas de taipa, construção de casas populares) Fabrica de pré-moldados para habitação Luz para todos Abrigos para crianças e adolescentes
5. Modernização, Democratização e Transparência da ADMINISTRACAO PUBLICA	CEAC (Centro de Atendimento ao Cidadão): - Ponto de serviços públicos ao cidadão (Ouvidoria Territorial) - Modernização da Administração Publica técnica e gerencial - Portal de serviços e informações (Transparência) - Programa de Inclusão Digital
INCLUSÃO PELA RENDA	
1. Reconstrução e Ampliação do SISTEMA VIARIO	Patrulha mecanizada territorial
2. Criação de INFRA-ESTRUTURA E SANEAMENTO AMBIENTAL	Aterro sanitário Estação de Tratamento de Esgoto Projetos pilotos de recuperação de micro-bacias hidrográficas Capacitação de gestores municipais em gestão ambiental
3. Desenvolvimento Territorial Participativo Sustentável	Distritos industriais CVT – Centro de Vocação Tecnológica Arranjos Produtivos Locais Matadouro Frigorífico territorial Centro de Comercialização Núcleo de Regularização fundiária Reabilitação de perímetro irrigado Casa da Cultura Feiras de artesanato itinerantes Distritos turísticos

Observa-se que a forma como o “Kit” apresenta as ações a serem implementadas reforça a idéia de desenvolvimento equânime à medida que ele é igual para todos os territórios. Além disso, o “Kit” possibilita um acompanhamento mais preciso por parte da sociedade pela maneira clara como as ações estão dispostas e ordenadas. Entretanto, paradoxalmente, o “Kit” apresenta lacunas enquanto instrumento de acompanhamento prático e simplificado pela sociedade em virtude de não precisar a natureza espacial (onde) e temporal (quando) das ações. Ademais, o “Kit” do Território articula-se também com outras ferramentas de planejamento como o Desenvolver-SE e os Planos Territoriais que tem uma abrangência temporal maior – 10 anos – e políticas públicas como o “Casa Nova, Vida Nova”⁷⁰, o “Programa de Combate à Pobreza Rural (PCPR)” e o “Sergipe Cidades”.

Os Planos de Desenvolvimento Territorial e o Desenvolver-SE seguem a mesma metodologia do PPA, ou seja, sistematiza as ações por eixo (inclusão pelo direito e inclusão pela renda) e por diretriz⁷¹. Eles qualificam, inegavelmente, o planejamento ao articular-se com as diversas ferramentas como o PPA e a LOA, bem como ajuda a recuperar o valor da visão de longo prazo abandonada pela pragmática neoliberal hegemônica por tantos tempos. Além disso, formam juntos um amplo pacto pelo desenvolvimento sustentável que se bem referenciados nas discussões do PP e apoiados em estratégias de publicização podem tornar-se um patrimônio da sociedade capaz de resistir às possíveis mudanças de governos e nos governos. Entretanto, repetem o mesmo problema do “Kit”, ou seja, usam um grau de generalidade muito grande não precisando o local e tempo de execução das ações. Ademais, conforme se verificou nas entrevistas, os delegados não se sentiram completamente identificados com eles. Segundo um deles contou, há nos Planos de Desenvolvimento Territorial e no Desenvolver-SE “mais dos técnicos do que dos delegados”. Sendo assim, em certa medida, eles não representam um pacto, mas uma tentativa do governo de buscar a adesão da sociedade para uma visão sua do desenvolvimento de Sergipe.

Em virtude da percepção dessa “generalidade” dos instrumentos de planejamento e da sensação de pouca efetividade das políticas, procurou-se monitorar algumas ações a partir dos Boletins⁷². O quadro 5 apresenta o andamento das ações constantes do “Kit Território”.

⁷⁰ O “Casa Nova, Vida Nova” é uma das políticas centrais do governo estadual. O Desenvolver-se revela que a meta é a erradicação total do déficit habitacional do estado, que era de 22.000 mil moradias em 2008.

⁷¹ As três diretrizes estratégicas são: 1º) Reconstrução e ampliação do sistema viário e logístico; 2º) Criação de infra-estrutura ambiental e de recursos hídricos; 3º) Promoção do desenvolvimento territorializado e sustentável (DESENVOLVER-SE, 2008).

⁷² Publicação da SEPLAN apresentando as ações em andamento em cada território conforme previsto no PP. A edição analisada neste tópico foi distribuído nas conferências municipais do Ciclo 2009-2010 do PP, em julho de 2009.

Quadro 5 – PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO DE SERGIPE: ANDAMENTO DAS PRINCIPAIS DEMANDAS NO ESTADO*

	DIRETRIZ	AÇÃO	SITUAÇÃO ESTADUAL
INCLUSÃO PELO DIREITO	1. Acesso universal a SAUDE	Hospital territorial Farmácia popular SAMU Aquisição de equipamentos de baixa e media complexidade Ampliação do sistema de abastecimento de água Ampliação do sistema de esgotamento sanitário	4 em andamento (regional) 1 reforma em andamento 31 concluídas Sem informação 24 ações concluídas ou em andamento 25 projetos concluídos ou em andamento
	2. Acesso Universal ao ENSINO PUBLICO de Qualidade	Escola profissionalizante Biblioteca Centro poli esportivo Transporte escolar	3 concluídas ou em andamento 13 bibliotecas de escolas publicas estruturadas 3 concluídas e 1 em projeto 33.717 alunos atendidos
	3. SEGURANCA aos Cidadãos	Centro integrado de Segurança Publica Centro de recuperação de menores Polícia Comunitária	2 concluídas Sem informação Sem informação
	4. Proteção e INCLUSAO SOCIAL com ênfase na População mais Vulnerável e Minorias	CREAS (Centro de Referência Especializado de Assistência Social) Casa Nova, Vida Nova Fabrica de pré-moldados para habitação Luz para todos Abrigos para crianças e adolescentes	18 ações concluídas na forma de co-financiamento 6.322 casas construídas Sem informação 19.858 domicílios atendidos Sem informação
	5. Modernização, Democratização e Transparência da ADMINISTRACAO PUBLICA	CEAC (Centro de Atendimento ao Cidadão). Ponto de serviços públicos ao cidadão (Ouvidoria Territorial) Modernização da Administração Publica técnica e gerencial Portal de serviços e informações (Transparência) Programa de Inclusão Digital	1 implantado Sem informação 2 ações de capacitação em andamento Sem informação Sem informação
INCLUSÃO PELA RENDA	Ampliação do SISTEMA VIARIO	Patrulha mecanizada territorial	Sem informação
	2. Criação de INFRA-ESTRUTURA E SANEAMENTO AMBIENTAL	Aterro sanitário Estação de Tratamento de Esgoto Projetos pilotos de recuperação de micro-bacias hidrográficas Capacitação de gestores municipais em gestão ambiental	Sem informação Sem informação Sem informação 1 ação em andamento
	3. Desenvolvimento Territorial Participativo Sustentável	Distritos industriais CVT – Centro de Vocação Tecnológica Arranjos Produtivos Locais Matadouro Frigorífico territorial Centro de Comercialização Núcleo de Regularização fundiária Reabilitação de perímetro irrigado Casa da Cultura Feiras de artesanato itinerantes Distritos turísticos	Sem informação Sem informação 8 pequenos projetos apoiados 3 projetos em andamento 3 em andamento Sem informação 7 em andamento 5 pontos de cultura em andamento Sem informação Sem informação

* Balanço do andamento das principais demandas estaduais em julho de 2009.

Fonte: Elaboração própria com base em BOLETIM, 2009.

Não é possível quantificar, mas alguns detalhes esboçam um panorama. O primeiro aspecto é que os Boletins não seguem a seqüência das diretrizes sendo que algumas ações aparecem em diretrizes diferentes de matriz para matriz. Outra questão é que os Boletins apresentam um grande numero de ações que não estão no “Kit” dificultando o monitoramento daquilo que efetivamente a participação produziu.

Essa estrapolação dos Boletins em relação ao “Kit” e ao próprio PPA dando espaço, inclusive, a ações já em andamento ou pequenas iniciativas isoladas, dizem respeito, provavelmente, à necessidade do governo de apresentar realizações em face ao sentimento de frustração da sociedade. Possivelmente, foi pelo mesmo motivo que no Ciclo 2009-2010, o PP voltou-se às questões já em andamento no sentido de focar o que o governo poderia fazer em menos tempo e com menos custo. Nas conferências municipais do novo ciclo do PP, parecia evidente que a preocupação do governo era de não chegar no ano eleitoral sem marcas visíveis de sua administração e com uma frustração geral dos sergipano. Por isso, está tentando fazer um grande mutirão envolvendo uma série de parceiros para empreender ações rápidas e impactantes na vida da população. Nesse sentido até o público participante pode ser alterado em relação ao primeiro ciclo o que significaria uma interrupção do processo de mobilização iniciado em 2007. (voltar-se-á a este ponto mais à frente). O fato é que o PP, então, pode tornar-se refém da agenda eleitoral em detrimento de seu papel de planejador do desenvolvimento de médio e longo prazo.

A viabilização das ações

Uma das dificuldades para o governo dar respostas às demandas oriundas do processo participativo é, sem dúvidas, a escassez de recursos financeiros, sobretudo, em tempos de crise econômica. Além disso, a Lei de responsabilidade Fiscal (LRF) tem sido um obstáculo à ampliação dos investimentos em políticas sociais no país⁷³. Sendo assim, buscar parcerias com o Governo Federal e com organismos nacionais e internacionais, atrair investimentos e contrair empréstimos, são algumas das alternativas para o financiamento de ações de estados e prefeituras. Nesse sentido, o Governo de Sergipe tem tomado algumas iniciativas que precisam ser ressaltadas, principalmente no que diz respeito á aquisição de empréstimos e a atração de investimentos do Governo Federal.

⁷³ Na Terceira Rodada de Conferências Territoriais, junho de 2008, um técnico da SEPLAN argumentou que o estado de Sergipe passava por dificuldades em virtude de o governo anterior não ter cumprido a LRF, o que dificultaria a celebração de convênios e parcerias.

A aquisição de empréstimos⁷⁴ junto a instituições financeiras nacionais e internacionais aponta nesta direção. Só o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) emprestou ao governo de Sergipe o montante de R\$ 250 milhões em março de 2009. Visto por parte da imprensa sergipana como um fato “auspicioso” para Sergipe por tratar-se do maior projeto multisetorial já aprovado pelo BNDES⁷⁵, o empréstimo destina-se ao Programa Sergipe Cidades⁷⁶, que foi formulado a partir do levantamento de demandas pelas Conferências do PP e é um importante integrador de ações do governo. Em entrevista concedida ao *Jornal Cinforme*⁷⁷, a Secretária de Estado do Planejamento, Lúcia Falcón, afirmou que a aquisição do empréstimo junto ao BNDES foi uma conquista do Planejamento Participativo de Sergipe. Segundo ela, o estado “[...] apresentou um projeto inovador, que é o resultado do nosso planejamento participativo com 24.700 sergipanos opinando sobre nosso futuro e propondo ações para o desenvolvimento”. O próprio BNDES frisou as virtudes do Sergipe Cidades, entre as quais destacou o fato de que “[...] contou com um planejamento participativo, no qual as demandas e prioridades regionais foram encaminhadas ao governo estadual por representantes da sociedade civil⁷⁸”. Portanto, percebe-se que a aquisição do empréstimo foi estimulado pelo PP e consiste numa importante iniciativa para a viabilização das demandas.

Outra fonte de recursos tem sido os programas federais como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o programa Território da Cidadania⁷⁹. Quanto a este último, até dezembro de 2008, o Governo Federal havia injetado cerca de R\$ 223,2 milhões nos dois “Territórios da Cidadania” do estado de Sergipe, o Alto Sertão e o Sertão Ocidental. Em 2009, Sergipe terá mais dois “Territórios da Cidadania” reconhecidos pelo MDA – Baixo São Francisco e Sul Sergipano – e a cifra total de repasse prevista é de R\$ 642.287.342,09⁸⁰. Aí entram principalmente projetos de combate à pobreza e geração de emprego e renda no interior do Estado. Além de ser uma grande fonte de recursos federais para o estado de

⁷⁴ BNDES, Banco Mundial, BANESE, Caixa Econômica Federal e Banco do Nordeste estão entre as instituições que firmaram convênios ou contrataram empréstimos com o atual governo do estado.

⁷⁵ Editorial do “*Jornal Cinforme*” de 23 a 29 de março de 2009 – Ano XXV – Edição 1354 – CADERNO 1.

⁷⁶ O Sergipe Cidades prevê investimentos na ordem de R\$ 406,7 milhões – a participação do BNDES é, portanto, de 62% – e engloba vários programas como o “Casa Nova, Vida Nova”. O programa abrange todos os municípios do interior Sergipano – só a capital Aracaju fica fora, portanto – e prevê obras de urbanização e infraestrutura de desenvolvimento.

⁷⁷ “*Jornal Cinforme*”. Aracaju, 23 a 29 de março de 2009 – Ano XXV – Edição 1354 – *Municípios*, p.6.

⁷⁸ In: <www.bndes.gov.br/noticias/2009/not055_09.asp>. Acesso em 23 jun. 2009.

⁷⁹ O Programa Territórios da Cidadania tem por objetivo principal a superação da pobreza e geração de trabalho e renda no meio rural por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável promovendo a inclusão produtiva das populações pobres dos territórios, o planejamento e integração de políticas públicas, a ampliação da participação social e a busca da universalização de programas básicos de cidadania. In: <<http://www.seplan.se.gov.br/modules/news/article.php?storyid=569>>. Acesso em 30 jun. 2009.

⁸⁰ Dados extraídos de “*Jornal da Cidade*”. *Cidades*, Aracaju, terça-feira, 24 de março de 2009. B-3

Sergipe, o “Territórios da Cidadania” têm uma estratégia parecida com a do PP possibilitando a integração de ações, sobretudo, no que diz respeito ao desenvolvimento sustentável. Além disso, tendo em vista as corriqueiras visitas do gestor deste programa a Sergipe, sua terra natal, verifica-se que o “Territórios da Cidadania” constitui-se numa grande oportunidade para a viabilização de projetos inspirados no processo participativo.

Diante do exposto, percebe-se que há um esforço do governo estadual no sentido de garantir recursos para a viabilização de ações aprovadas no âmbito do PP. Entretanto, sabe-se que disponibilidade de recursos por si só não garante os resultados almejados pela participação popular. Tanto nas entrevistas quanto na análise da pesquisa realizada junto aos delegados na 3ª Rodada de Conferências Territoriais⁸¹, observa-se a preocupação de que o governo seja fiel ao que foi aprovado no âmbito do PP no sentido de priorizar as obras e políticas ali definidas. No entanto, há muitos indícios de que o governo não tem sido plenamente fiel às demandas do PP. De fato, na III Rodada de Conferências Territoriais, um delegado da Grande Aracaju protestou dizendo que uma demanda aprovada na primeira conferência não teria sido incorporada ao PPA. Já o prefeito de Poço Verde foi enfático ao afirmar na entrevista que “[...] tem muita obra sendo executada pelo governo, mas nenhuma das que aprovamos no PPA para nosso município foi iniciada”. Em vários momentos ele afirmou esperar que o governo cumpra o que está no PPA e não priorize obras da “cabeça dele”. Destacou que o “Sergipe Cidades” deve incorporar as obras do PPA e não criar uma agenda nova. Talvez tenha sido em virtude dessa queixa quanto a não fidedignidade dos planos e projetos em relação às demandas aprovadas que, nas conferências territoriais do Ciclo 2009-2010, o DRP preenchido pelos participantes era simultaneamente transcrito para o relatório da SEPLAN com projeção ampliada na tela para acompanhamento dos presentes.

Portanto, a proposta deste tópico era de verificar em que medida o PP promove a inversão de prioridades e, de certa maneira, a inclusão social. Neste sentido, o que observou-se foi uma tímida equalização de prioridades que pode balizar uma mudança na pauta do governo. De fato, a territorialização já é em si um mecanismo de inversão de prioridades como argumenta Marquetti (2008), mas se não está combinada com um critério objetivo de redistribuição – como a lista tipo adotada no Orçamento Participativo do Rio Grande do Sul – as possibilidades de efetivar um desenvolvimento equânime são minimizadas podendo, inclusive, manter e aprofundar diferenças. A participação popular possibilita, por sua vez, diagnóstico mais realistas e a visualização de cenários de desenvolvimento como ilustram os

⁸¹ Pesquisa aplicada pela SEPLAN e coordenada por uma empresa de assessoria que analisou os dados e elaborou relatório, conforme consta nas referências bibliográficas.

APL's discutidos na 3ª Rodada de Conferências Territoriais, mas também dependem da ação do governo e sua maior ou menor fidelidade ao que foi aprovado. Sendo assim, a ascensão do estado de Sergipe no IDH conforme noticiado antecipadamente pelo Jornal Cinforme⁸², se confirmada, não pode ser visto como um indicador dos resultados do PP, pois os avanços sociais e econômicos do estado, mesmo tímidos, extrapolam os reais mecanismos que o PP dispõe até então, inclusive, por sua pequena experiência. No máximo o PP foi mais um fator entre tantos que podem ter contribuído pra isso. Em suma, se não houve uma total inversão de prioridades, houve em compensação uma mudança de discurso em que pese uma forte defesa do “planejamento” e do “desenvolvimento sustentável”. Conforme se discutirá em seguida, essa mudança de discurso potencializa um processo de contra-hegemonia capaz de dar resultados materiais.

4.3 – Uma nova cultura política em gestão

Neste tópico objetiva-se analisar o impacto político da participação em suas várias nuances. Sendo assim, se buscará discorrer sobre a qualidade e a evolução da participação, as novas formas de relação que ela estabelece entre governo e sociedade, em que são significativas as questões da autonomia e do controle social, bem como as diversas relações políticas, internas e externas, engendradas pelo Planejamento Participativo. Por fim, buscar-se-á analisar as questões do(s) *habitus* e da hegemonia mobilizados pelo processo de participação popular.

A participação

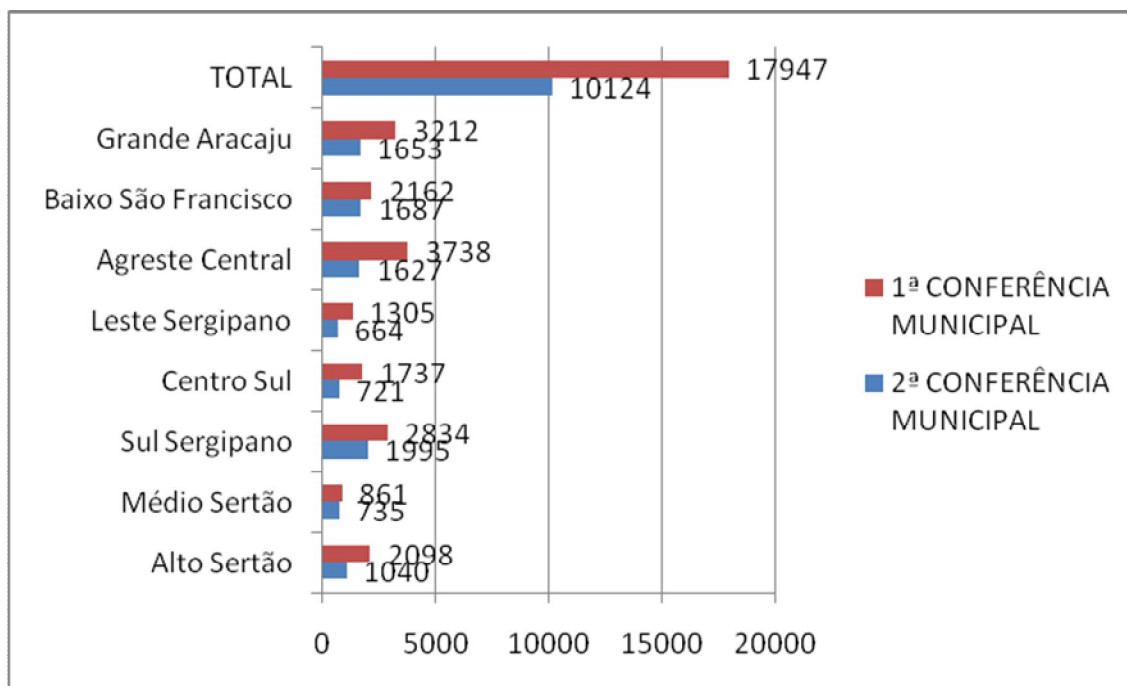
No início deste capítulo discutiu-se o perfil dos participantes e as formas de mobilização do PP. Retoma-se agora esta discussão no sentido de analisar a evolução da participação, a qualidade da participação e a impressão que os próprios participantes têm do processo. Trata-se de tentar apreender o processo em sua dinâmica para verificar suas variações e tendências.

No que diz respeito à variação da participação nas diversas rodadas de conferências constatou-se que houve uma redução abrupta do número de participantes a cada rodada de

⁸² Governo anunciará superávit de R\$ 276 milhões na abertura do ano legislativo. “Jornal Cinforme”. Aracaju, 16 a 22 de fevereiro de 2009 – Ano XXV – Edição 1349 – Caderno 1.

conferências e a cada ciclo do Planejamento Participativo. O gráfico 10 mostra a oscilação da participação da primeira para a segunda conferência municipal.

Gráfico 10 – PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO DE SERGIPE: EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO NAS CONFERÊNCIAS MUNICIPAIS



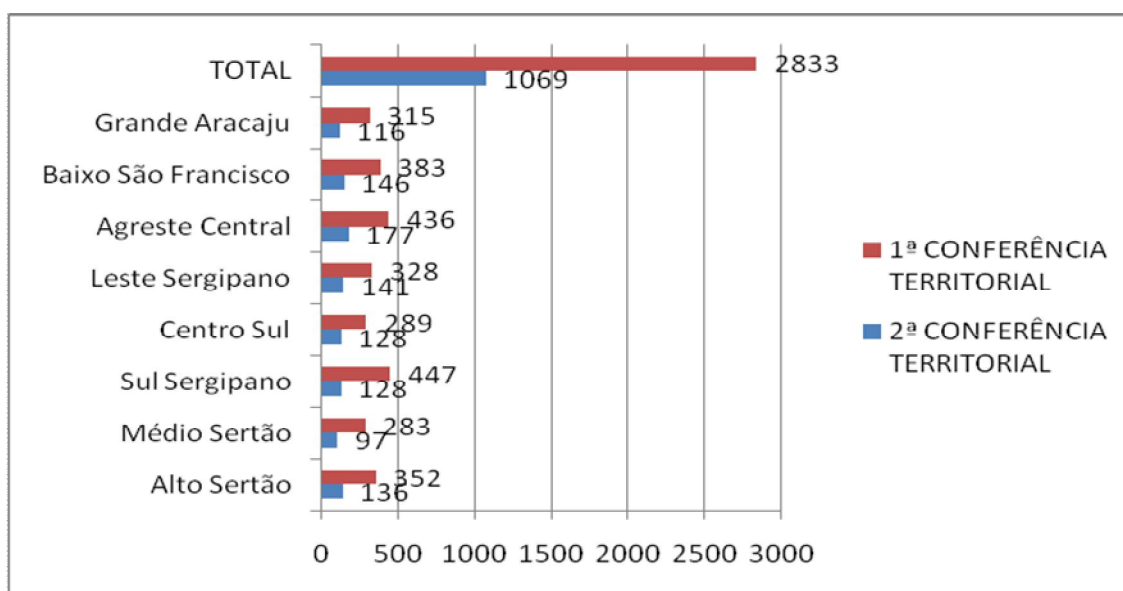
Fonte: Elaboração própria.

Observa-se que a participação caiu em média 36%, sendo que no Território Agreste Central essa queda passa dos 50%. Segundo alguns técnicos da SEPLAN e coordenadores do PP, essa redução do número de participantes na 2ª Conferência Municipal foi compensada por uma elevação na qualidade da participação. A mudança na dinâmica, que passou a contar com menor número de grupos temáticos e focou nas questões já em andamento, pode ter influenciado tanto para diminuir o número de participantes quanto para elevar a qualidade da participação. Pode inclusive ter direcionado a participação para um público um pouco diferente do que participou do primeiro ciclo. Neste caso, poderia haver um enriquecimento do processo em termos de contribuição da sociedade, mas, ao mesmo tempo, poderia também provocar uma perda em termos de consolidação do processo que, ao mobilizar diferentes atores a cada etapa, teria dificuldades em adquirir autonomia e até a institucionalizar-se. Em outras palavras, pode-se considerar que o risco de sempre estar alterando a pauta e

mobilizando novos atores é transformar o processo numa mera sucessão de eventos soltos, que em última instância eliminariam a possibilidade de um aprendizado continuado e da efetiva consolidação da experiência. (mais à frente este ponto será retomado).

Nas Conferências Territoriais, que, depois das municipais, são as que mais mobilizam, houve também queda no número de participantes. Entretanto, não é possível traçar uma linha de evolução, pois na primeira e segunda conferências foram contabilizados todos os participantes – delegados, técnicos, observadores etc. –, mas, na terceira e na quarta foram contabilizados apenas os delegados. Da primeira para a segunda conferência, houve, de fato, uma redução abrupta do número de participantes. O gráfico 11 ilustra isso.

Gráfico 11 – PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO DE SERGIPE: EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO NAS CONFERÊNCIAS TERRITORIAIS



Fonte: Elaboração própria.

No gráfico 11, observa-se que houve uma forte queda do número dos participantes em todos os territórios alcançando uma média geral de 60% de redução. Pode-se entender como uma redução normal tendo em vista o cenário de expectativas no qual a primeira rodada estava envolvida, que foi sendo substituído por um cenário de maior realismo com as possibilidades do PP e do próprio governo a partir da segunda, bem como a temática de cada uma. No entanto, uma redução de mais da metade requer uma observação mais atenta e criteriosa e, neste sentido, a terceira rodada de conferências territoriais oferece pistas. Os

dados da terceira rodada de conferências territoriais do PP contabilizam a participação de 384⁸³ delegados dos 900 que o PP abrange.

Tabela 3 – PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO DE SERGIPE: PARTICIPAÇÃO NA 3ª RODADA DE CONFERÊNCIAS TERRITORIAIS

TERRITÓRIOS	TOTAL DE DELEGADOS	DELEGADOS PRESENTES NA 3ª CONFERÊNCIA TERRITORIAL	
		QUANTIDADE	%
Alto Sertão	84	44	52,38
Médio Sertão	72	38	52,78
Sul Sergipano	132	44	33,33
Centro Sul	60	24	40,00
Leste Sergipano	108	56	51,85
Agreste Central	168	71	42,26
Baixo São Francisco	168	72	42,86
Grande Aracaju	108	35	32,41
TOTAL	900	384	42,67

Fonte: Elaboração própria.

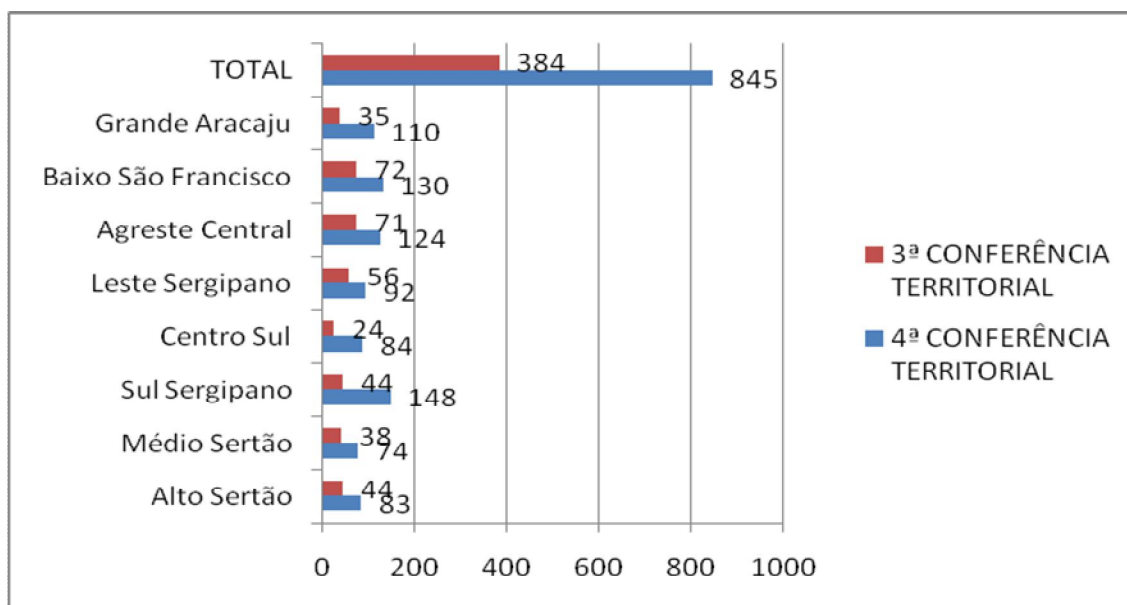
De acordo com a tabela 3, houve baixa participação em todos os territórios chegando a uma participação total de apenas 42,6% dos delegados do PP. Só três territórios – Alto Sertão, Médio Sertão e Leste Sergipano – tiveram uma participação de mais de metade dos delegados enquanto os outros 05 não alcançaram o mínimo de 50%. O Território Sul Sergipano teve a menor participação proporcional, pois só 30% de seus delegados estiveram presentes.

A inegável baixa participação nesta etapa conta ainda com outro dado negativo. Trata-se da participação dos delegados natos – os prefeitos e presidentes de Câmaras Municipais de Vereadores –, que só chegou a 5,3%. Em outras palavras, só oito dos cento e cinquenta delegados natos estiveram presentes na 3ª Rodada de Conferências Territoriais. Mesmo considerando problemas de deslocamento e outros, não se pode ignorar estes baixos números. Segundo uma pesquisa recomendada pela SEPLAN, o maior número de ausências está entre os delegados da sociedade civil (50%), seguido do poder público (33%) e da iniciativa privada (17%). Quantos aos motivos, embora a pesquisa não tenha apresentado claramente, o conjunto dos dados sugerem que a dinâmica e metodologia do PP, dos locais e datas à divulgação e resultados, estão sem dúvidas entre os motivos para que principalmente a sociedade civil diminua sua participação.

⁸³ O relatório de uma empresa de consultoria fala em 441 participantes, mas os dados que nos baseamos são dos relatórios das próprias conferências elaborados pelos técnicos da SEPLAN.

No entanto, na 4ª Rodada de Conferências Territoriais, concernente ao Ciclo 2009-2010 do PP, o índice de participação dos delegados eleitos nas Conferências Municipais foi bastante elevado. Considerando o mesmo total de delegados da tabela 3, observa-se que, cerca de 93% dos delegados eleitos nos municípios compareceram à etapa territorial. Contrastando com a baixa participação na 3ª Rodada de Conferências Territoriais, esse dado de certa forma aponta para uma capacidade de renovação e “oxigenização” do processo. O gráfico 12 apresenta estes dados em comparação à 3ª rodada.

Gráfico 12 – PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO DE SERGIPE: EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO NAS CONFERÊNCIAS TERRITORIAIS



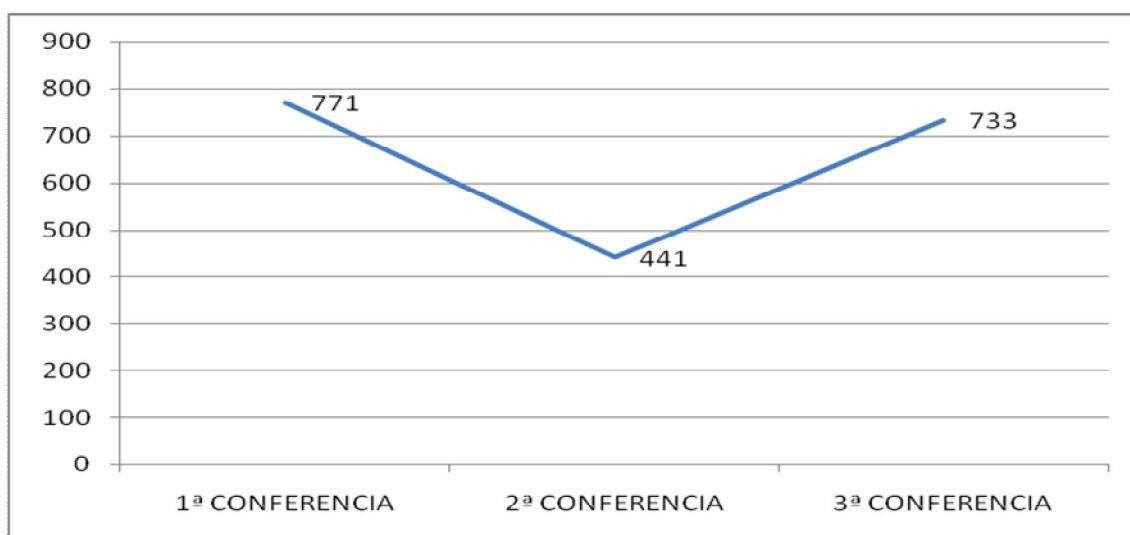
Fonte: Elaboração própria.

No gráfico 12, nota-se que há de fato uma elevação do número de participantes em todos os territórios chegando a um aumento de mais de 100% do número de delegados em relação a última rodada de conferências territoriais. O destaque é a Grande Aracaju que elevou a participação dos delegados em mais de 200%. Ademais, importante observar que a temática e o foco do novo Ciclo pode ter impactado na mobilização de forma a afastar os delegados eleitos no ciclo anterior. Como não se tem dados sobre a renovação do quadro de delegados, não se pode ainda entender o que efetivamente provocou esse alto índice de presença dos delegados.

De um modo geral os dados revelam que, levando-se em conta principalmente as conferências municipais, houve uma redução quantitativa da participação no segundo ciclo em relação ao primeiro. Uma das causas é provavelmente a frustração causada pelo baixo atendimento das demandas por parte do governo. Segundo um técnico da Sociedade Semear⁸⁴ havia no início muita expectativa com o governo novo e, por isso, houve um excesso de demandas no primeiro ciclo ocasionando uma dificuldade de dar resposta. Segundo conta, a diminuição do número de participantes no segundo Ciclo do PP em relação ao primeiro foi acompanhada por uma maior produtividade e qualidade da participação. Importante ressaltar também que, na experiência de Porto Alegre, houve uma queda do número de participantes no segundo ano, em relação ao primeiro, justamente porque foi executado pouco do que havia sido planejado (SANTOS, 2005b). Entretanto, nos anos seguintes, houve em Porto Alegre uma ascensão da participação em virtude do maior atendimento das demandas pelo executivo municipal.

Quanto às conferências estaduais, nas três já realizadas, observa-se uma participação mais estável muito embora tenha sido verificada uma queda na segunda em relação às demais. A curva do gráfico 12 ilustra essa oscilação.

Gráfico 12 – PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO DE SERGIPE: EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO NAS CONFERÊNCIAS ESTADUAIS



Fonte: Elaboração própria.

⁸⁴ Relato de Daniele – da Sociedade Semear – durante a 2ª Conferência Municipal de Itabaiana, ocorrida em 21 de julho de 2009. Daniele participou de diversas etapas do PP.

Antes de qualquer coisa, é preciso considerar que as conferências estaduais têm um caráter mais propagandístico e, muitas vezes, lúdico, servindo para que secretários e figuras políticas tenham contato mais direto com a população e apresentem suas realizações, por isso conta com um maior esforço de mobilização por parte do governo. Por parte dos delegados, representa também uma oportunidade de vir à capital resolver coisas pessoais e estabelecer contatos com autoridades. Além disso, as conferências estaduais contaram com estratégias que provavelmente impactaram na participação como escolha de datas dentro do calendário cultural e festivo da capital⁸⁵, distribuição de material e brindes como camisetas, além de oferecer melhores acomodações e alimentação.

A questão, entretanto, é saber em que medida a maior ou menor mobilização, a aplicação desta ou daquela metodologia, influencia na qualidade da participação. Sem perder-se na discussão entre qualidade e quantidade, é preciso verificar as formas de intervenção no debate e seus reflexos nos produtos do PP. Neste sentido, verificou-se que, de forma geral, houve uma participação de qualidade razoável⁸⁶ e refletindo em razoáveis produtos, inclusive, nas conferências municipais onde a participação é mais intensa. É preciso ressaltar que, de fato, só há cerca de duas horas para a efetiva participação do público. Este período é justamente o tempo de duração das reuniões nos Grupos Temáticos. O restante do tempo é dividido entre as falas de políticos e técnicos (abertura) e plenária de fechamento dos trabalhos. No entanto, conforme observado pelo dirigente do MST que concedeu entrevista, a participação não se resume às conferências, ela se mistura a outros espaços e se amplia, ou seja, as discussões ocorrem tanto antes como depois das conferências.

Um último ponto a ser observado aqui é o que diz respeito à satisfação dos delegados com a participação no processo. Nesse sentido, o Boletim do Território⁸⁷ apresentou uma enquete que proporciona um indicador. De acordo com o questionário aplicado aos delegados presentes, chega a 93% a avaliação positiva do Planejamento Participativo de Sergipe. Foram abordadas na pesquisa questões como a satisfação dos delegados em participar do PP, a satisfação com o Território, confiança na continuidade do processo e expectativas quanto aos

⁸⁵ A 2ª Conferência Estadual, por exemplo, ocorrida em 10 de junho de 2008, coincidiu com os festejos juninos da capital e ouvia-se sem dificuldades os comentários dos delegados a respeito da expectativa de ir ao forró depois da conferência.

⁸⁶ Segundo, a Secretária Adjunta do Planejamento, Ana Cristina, que participou como facilitadora em várias conferências, a participação é mais “intensa” no Alto Sertão. Segundo conta, neste Território, há um compromisso muito forte com a participação e, portanto, uma maior qualidade nas discussões. Já o prefeito do município de Poço Verde, Toinho de Dorinha, ressaltou que a participação é um processo de aprendizado que, no início, conta com coisas exorbitantes. Segundo ele, houve uma pessoa que sugeriu a construção de um aeroporto no seu município gerando espanto e gargalhadas na conferência.

⁸⁷ Publicação da SEPLAN trazendo um panorama dos investimentos do Governo em cada território e o resumo da Avaliação aplicada aos delegados participantes da 3ª Rodada de Conferências Territoriais do PP.

resultados materiais do PP. O Boletim traz também críticas e sugestões dos delegados onde prevaleceram de modo geral uma ansiedade pelos resultados e pela construção do controle social. Há de se considerar a temporalidade da pesquisa que ocorreu no primeiro ciclo do PP, quando ainda havia espaço para paciência e tolerância. Embora não se tenha uma sondagem mais recente, as entrevistas e observações constataram que hoje prevalece um clima de incerteza e desconfiança quanto ao futuro do PP, embora com a ressalva de que a SEPLAN mantém uma grande credibilidade entre técnicos e participantes em geral do processo.

Mobilização e autonomia

Os processos de mobilização e geração de autonomia são intimamente ligados nas experiências de participação popular. As formas de divulgação e de garantia de acesso vão refletir no público que participa e nas formas de participação.

Oficialmente a SEPLAN se encarrega de tornar público o processo divulgando as conferências através de seu site e da própria imprensa⁸⁸. Fica a cargo da “Comissão Executiva Municipal⁸⁹” a ampla divulgação através dos instrumentos mais adequados a cada município como rádios, carros-de-som e convites impressos. Para isso, a SEPLAN distribuiu um CD com a convocatória da conferência, convites pessoais a serem entregues a lideranças, panfletos e cartazes a serem afixados em locais de fácil visualização. Sendo assim, a mobilização variou muito de município para município de acordo com o perfil das comissões locais, bem como das características inerentes à sociedade civil em cada cidade ou Território.

Quanto às estratégias para serem bem representados no PP, observou-se que os atores lançaram mão de vários artifícios. Os dirigentes dos movimentos sociais que foram entrevistados afirmaram terem feito plenárias, reuniões e outras atividades buscando sensibilizar e mobilizar seus militantes e “parceiros”, no sentido de aproveitarem o espaço para debaterem demandas específicas com o conjunto da sociedade. Segundo sua dirigente estadual, a CMP usou uma estratégia ainda mais arrojada deslocando militantes de um município para outro, principalmente da Grande Aracaju para o interior. O objetivo seria levantar a bandeira da reforma urbana que é desconhecida pela população. O transporte para os militantes da capital (onde o movimento é mais organizado) deslocarem-se para o interior, muitas vezes, era fornecido pela própria SEPLAN, admitiu a dirigente. Já o dirigente do MST destaca que a ampla e intensa participação de seus militantes se dá principalmente porque eles

⁸⁸ Durante as conferências municipais do Ciclo 2009-2010, A SEPLAN divulgou o cronograma com municípios e datas no Jornal Cinforme.

⁸⁹ A Comissão Executiva Municipal é instituída pelo prefeito e conta com um representante do próprio prefeito, um da sociedade civil e um da Câmara Municipal.

desenvolvem este “habito” nos acampamentos e assentamentos onde aprendem a se expressar e a defenderem seus direitos. Além disso, o dirigente do MST diz acreditar que a transparência dada ao PP no início com divulgação antecipada das atividades possibilitou que os segmentos organizados se articulassem para participar. Segundo ele: “houve mobilização porque o processo foi transparente e deu tempo a gente se organizar”.

Os processos de mobilização tiveram nas prefeituras um elemento decisivo. Onde o prefeito queria ter muita gente participando houve divulgação antecipada e por vários meios; onde o prefeito preferia que a população não comparecesse a divulgação foi tímida e; onde o prefeito queria defender seus interesses dentro do PP, a massa de funcionários foi mobilizada em detrimento do conjunto da sociedade. Enfim, observou-se que as prefeituras lançaram mão de vários artifícios para mobilizar ou desmobilizar, ou seja, para controlar o processo de participação a partir, inclusive, da composição da Comissão Executiva Municipal. O prefeito de Poço Verde, por exemplo, decretou feriado municipal para facilitar a participação dos funcionários públicos na 1ª Conferência Municipal. Já em outros municípios houve divulgação excessiva e enviesada⁹⁰ para atrair mais pessoas e, em outros, quase não houve divulgação para evitar uma participação expressiva da sociedade civil⁹¹.

Partindo, então, para a questão da autonomia deve-se considerar o papel do poder local. Observando o número das pessoas que nas conferências municipais afirmaram estar representando a prefeitura (9,3%), bem como a proporção de delegados que elege (29%), percebe-se o grande papel que desempenham os prefeitos. Nas entrevistas os delegados e representantes de movimentos mostraram-se preocupados com a possibilidade de manipulação por parte dos prefeitos, inclusive, a dirigente da CMP afirmou que cobrava dos prefeitos a assinatura do decreto quando chegavam nas conferências no sentido de garantir a validade da mesma.

Em boa medida, a participação autônoma dos diversos segmentos depende da instituição formal dos fóruns, conselhos e da própria agenda do PP. De fato, a não-instalação dos Conselhos castra a autonomia da participação tornando o PP uma política que funciona a reboque do governo, ou seja, os atores se tornam de certa forma reféns do governo que, através da SEPLAN, define a agenda, a pauta e todo o funcionamento da participação. Nos relatórios da 2ª Rodada de Conferências Territoriais, observa-se que as cobranças da criação

⁹⁰ Em sua entrevista, a Secretária Adjunta do Planejamento, Ana Cristina, relatou que, em um município do Território Agreste Central, a comissão divulgou que haveria cadastramento para aquisição de habitação popular no momento da conferência do PP e lotou o local da conferência de pessoas interessadas no programa.

⁹¹ Na 2ª conferência municipal de Nossa Senhora das Dores alguns delegados reclamaram que a comissão municipal, coordenada pela prefeitura, não teria divulgado suficientemente a realização da conferência.

dos Conselhos é recorrente entre os delegados e os próprios técnicos. Na III Conferência Estadual do PP, em dezembro de 2008, foi a própria secretaria Lúcia Falcón quem fez um apelo ao governador no sentido dele apressar a aprovação na Assembléia do Projeto de Lei que cria os Conselhos Territoriais e modifica o Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico. Ademais, no dia 19 de março de 2009, a SEPLAN realizou uma oficina para concepção da proposta de estruturação dos “conselhos territoriais” envolvendo a participação de representantes do Governo e da sociedade civil, entre os quais, diversos representantes de Conselhos instituídos no estado. A proposta⁹² construída prevê um sistema piramidal de representação que conta com “Conselhos Territoriais”, com função de consulta, fiscalização, articulação e negociação; um “Comitê Técnico Institucional e dos Territórios”, para sistematização, articulação e negociação e; um “Conselho Estadual” de integração institucional com funções deliberativas.

Outra questão relacionada à autonomia e, conseqüentemente, ao controle social é a transparência, item em que o PP ainda não avançou. As ferramentas de monitoramento das demandas, como o tão anunciado Sistema de Acompanhamento de Programas e Ações Governamentais (SIAG), ainda não funcionam. Os Boletins Territoriais distribuídos na 3ª Conferência Estadual e na 2ª Conferência Municipal, representam uma fotografia do momento e apresentam as ações/demandas sinteticamente não possibilitando uma avaliação completa do que está sendo executado. A caravana “Sergipe de Todos”⁹³ tem sido, em certa medida, um instrumento de prestação de contas e publicização das ações governamentais. Conforme defende a primeira-dama do estado de Sergipe, que é a coordenadora do “Sergipe de Todos”: “Nós conseguimos mobilizar as pessoas dos povoados que realmente vieram conhecer o que o Governo tem a oferecer a essa população, o que queremos, é que a população entenda qual é o papel e missão do governo e ver que o Estado, está abrindo as portas para o interior⁹⁴”. Entretanto, observa-se que estes instrumentos em boa medida oscilam entre o “ludismo” e o “propagandismo” em detrimento de uma efetiva prestação de contas e de informações ao cidadão. Ademais, embora seja necessário reconhecer a fidedignidade dos relatórios das Conferências em relação às falas dos participantes e a publicidade dada aos documentos produzidos pelo PP que tiveram ampla divulgação entre os

⁹² Ver OFICINA para concepção da proposta de estruturação dos conselhos territoriais – Relatório. Governo de Sergipe – Secretaria de Estado do Planejamento. Aracaju, março de 2009.

⁹³ Caravana organizada pelo Governo do Estado para levar serviços públicos dos órgãos estaduais – inscrição em programas, emissão de Carteira de Identidade etc. – aos cidadãos do interior e para divulgar ações e programas junto à população em geral.

⁹⁴ Seplan leva plano de desenvolvimento do Leste Sergipano ao Sergipe de Todos (07/02/2009). Disponível em <www.seplan.se.gov.br>. Acesso em 09 fev. 2009.

Delegados e apoiadores, a divulgação das ações do governo na forma de propaganda – nos sites oficiais, na imprensa e nas “caravanas” – não atende aos pré-requisitos de uma efetiva co-gestão com autonomia e controle social.

Enfim, a questão da autonomia da participação, que reflete no maior ou menor controle social, está relacionada principalmente à institucionalização do PP. Trata-se de entender que, como defende Santos (2005b), a autonomia não pode ser concebida como espontaneidade popular, mas como capacidade de os representantes populares moldarem o funcionamento do processo. Trata-se daquilo que Souza (2001) chama de “princípio de autorregulamentação” que é condição necessária para que a participação popular possa desenvolver suas potencialidades. Nesse sentido, a regulamentação das conferências é emblemática por ser o espaço onde o processo nasce. Como já discutido, o regimento é apresentado pela SEPLAN e submetido à plenária para discussão e aprovação, mas o que pode ser alterado está submetido ao juízo da própria SEPLAN que, em última instância, é quem decide sobre impasses. A pauta das conferências, por exemplo, tem sido objeto de atritos e reclamações por parte de delegados⁹⁵. A ausência da institucionalização exige também que os atores utilizem formas de pressão para garantir a efetividade das políticas, ou seja, sua inclusão na agenda do Estado. Como disse o dirigente do MST, a cobrança está se dando “por fora”, quando deveria estar se dando “por dentro”. Além disso, cristaliza-se uma dependência do PP em relação à vontade do governador que parece querer “manter tudo sob controle”, pois não mostra empenho para aprovar o projeto de lei que cria os Conselhos, como tem ficado claro nos apelos da Secretária de Planejamento.

Relações políticas do PP

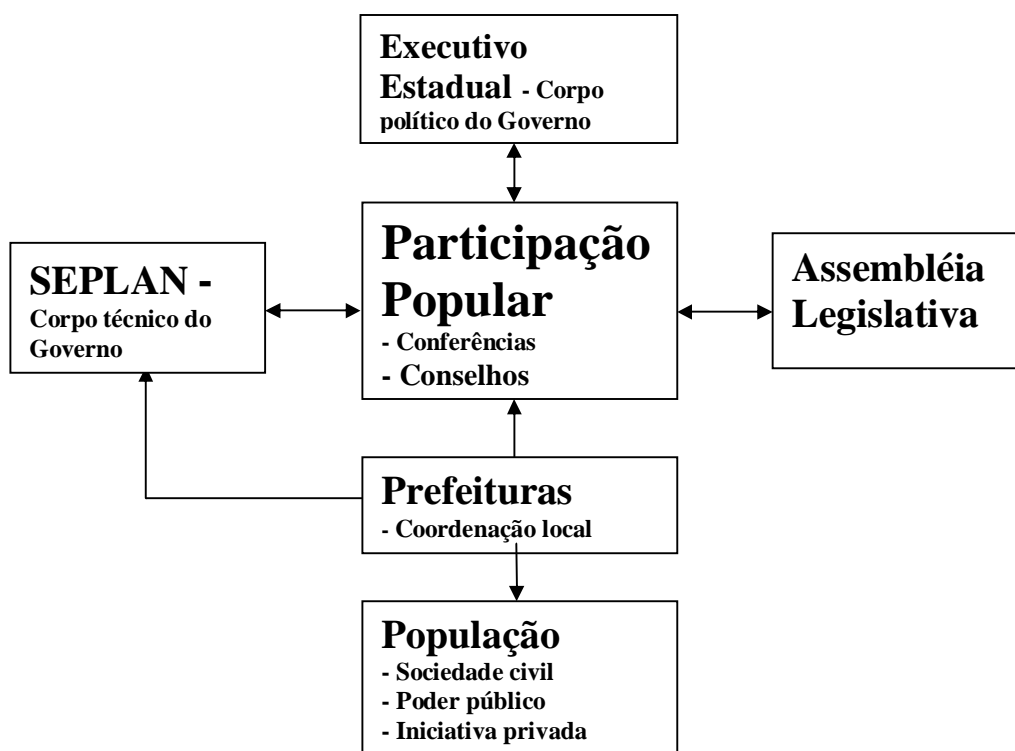
Como foi discutido no início do trabalho, um dos aspectos mais significativos das experiências de democracia participativa tem sido o reflexo sobre as relações políticas. O combate ao clientelismo nas relações da sociedade com o Estado, tanto no âmbito do legislativo quanto do executivo, o combate à tecnocracia enquanto monopólio de saber na elaboração das políticas e até o afloramento de uma nova relação entre diferentes esferas de governo (federal, estadual e municipal), são marcas reconhecidas dos processos de participação popular. Além disso, no âmbito da sociedade civil a participação popular tem propiciado oportunidades de uma relação mais articulada e solidária entre os diversos

⁹⁵ Nas conferências territoriais do Ciclo 2009-2010, muitos delegados reclamaram que a mudança na metodologia acabou por retirar suas prerrogativas, pois não se tratava de encaminhar e votar questões debatidas nas conferências municipais, mas de debater novas questões conjuntamente com não-delegados para propor ações à SEPLAN.

segmentos. Neste sentido, o Planejamento Participativo enquanto processo em construção tem experimentado de diversas formas e com graus diferenciados de êxito o desafio de gerar uma nova cultura política no estado de Sergipe.

Verifica-se que no, âmbito do PP, a participação popular é, sobretudo, uma ponte entre o governo estadual – o aparato político do executivo – e a sociedade, que é segmentada em poder público, sociedade civil organizada e iniciativa privada. Portanto, governo e sociedade são os dois pólos da dinâmica participativa. Articulam-se também ao processo o corpo técnico do governo, representado principalmente pelos técnicos da SEPLAN e seus parceiros, e o poder legislativo, que recebe a maioria dos produtos da participação para transformá-los em lei a exemplo do PPA. Além desses, observa-se que a metodologia e estrutura de funcionamento do PP tornou as prefeituras um componente fundamental. Ao assinar o decreto de adesão ao Planejamento Participativo e garantir a logística de funcionamento através da Comissão Executiva Municipal, as prefeituras assumem um papel de “intermediárias” entre o PP e a população. A figura 3 ilustra a dinâmica das relações básicas engendradas pelo PP.

Figura 3 – PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO DE SERGIPE: RELAÇÕES POLÍTICAS DA PARTICIPAÇÃO POPULAR



Fonte: Elaboração própria.

Os vetores indicam o curso das relações que pressupõem um duplo movimento, ou seja, de ida e volta. Este duplo movimento significa que, tendo a participação popular ao centro, como núcleo gerador destas relações, cada segmento é impactado por ela e, ao mesmo tempo, reflete sobre ela a sua própria dinâmica. Em outras palavras, tomando, por exemplo, a SEPLAN, pode-se dizer que a participação popular tem um reflexo sobre ela à medida que suas prerrogativas de planejamento são aí compartilhadas com a população, mas, ao mesmo tempo, o processo participativo também reflete, em boa medida, a linguagem, a cultura e os interesses desta secretaria. Do mesmo jeito, a AL tem parte de suas prerrogativas divididas com a população, pois o PPA, por exemplo, já chegou àquela casa discutido por “representantes” populares, e, ao mesmo tempo, pode influenciar o processo, por exemplo, agilizando ou atrasando a votação de projetos oriundos do PP. Observa-se que, na figura, a seta atravessa o retângulo onde se situam as “prefeituras” sugerindo uma relação diferenciada. De fato, enquanto atores do PP as prefeituras estão situadas no âmbito da “população” em que constituem um dos segmentos reconhecidos e que, inclusive, ao lado de outras esferas e poderes, gozam de espaço garantido na escolha de delegados. Portanto, a superposição das prefeituras, conforme ilustrado na figura, refere-se ao seu papel de mobilizadora e coordenadora das etapas locais da participação popular. Ademais, todas estas relações pressupõem várias formas de convivência que oscilam entre conflitos e solidariedade conforme se falará mais adiante.

O governo estadual, através do poder executivo, é quem mais influencia e é influenciado pelo processo. A abertura de um canal de diálogo com a sociedade oferece a oportunidade de legitimar suas ações, mas também apresenta o risco de gerar frustrações e conflitos diversos. De um modo geral, percebe-se que, no âmbito do PP, o governo estadual tem buscado estabelecer um processo de co-gestão ouvindo a sociedade, construindo parcerias e fortalecendo as ferramentas de planejamento do estado. Todavia, como registrado anteriormente, existem queixas por parte de pessoas engajadas no processo como prefeitos e delegados territoriais de que o governo não estaria sendo fiel às deliberações do PP. Deste modo, se fragilizam os laços de confiança e responsabilidade entre governo e sociedade que são fundamentais para o êxito da participação popular, como adverte Pont (2003) referindo-se à experiência de Porto Alegre. Por outro lado, o PP não tem exercido um “efeito-demonstração” no sentido de refletir em outros espaços de interação entre governo e sociedade. Os constantes atritos com os profissionais da educação e com os militares, bem como o tratamento dado a outros espaços de participação, como a recente etapa estadual da

Conferência Nacional de Segurança Pública⁹⁶, são exemplos. Apresenta-se aí um duplo risco: por um lado, pode cristalizar-se uma relação diversificada do governo com os movimentos sociais, em que estes últimos sejam encarados segundo critérios que dizem respeito à proximidade política com o governo⁹⁷. Dito de outro modo, é como se o governo fosse dar um tratamento especial aos movimentos que lhe apóiam e não lhe criam problemas e um outro tratamento àqueles que lhe confrontam, que tem uma atitude de maior independência. O outro risco é o PP ser encarado pelo governo como único espaço de diálogo com a sociedade o que significaria a perda de autonomia dos movimentos sociais ativos e, nas últimas conseqüências, levaria ao empobrecimento do próprio PP que se converteria num espaço burocrático de disputas corporativas. Neste sentido, o PP ainda não consolidou uma nova relação política entre o governo do estado e a sociedade, principalmente porque, como visto anteriormente, a autonomia no processo é ainda muito frágil.

Já os técnicos do governo, particularmente os da SEPLAN, sofreram mais diretamente o impacto do PP. Como observado pela Secretária Adjunta do Planejamento, Ana Cristina, a SEPLAN de fato “[...] transformou-se numa articuladora das outras secretarias, funcionando como uma líder porque acompanha e cobra das outras secretarias”. Isso muda a rotina dos técnicos sem falar na maratona de viagens para participar das conferências municipais e territoriais. Segundo relatou, de um modo geral, os técnicos da SEPLAN espantaram-se⁹⁸ com a proposta do PP, mas abraçaram quando viram que “era pra valer”. Para os que participaram das conferências como mediadores/monitores o impacto foi ainda maior. Como disse a própria Secretária Adjunta, que também faz parte do corpo técnico da SEPLAN e monitorou várias conferências, foi preciso quebrar paradigmas, mas conviver com a heterogeneidade e com o imprevisto foi um aprendizado enorme. No que diz respeito à relação com os participantes, observa-se que houve vários conflitos tanto em virtude daquilo que Santos (2005b) chama de “saberes rivais”, ou seja, as divergências entre saber técnico e saber popular, quanto em virtude da assimetria nas informações. Além disso, o pouco tempo reservado à participação efetiva, muitas vezes, obrigava os facilitadores a atropelarem a pauta

⁹⁶ Segundo parte da imprensa sergipana, a conferência foi mal organizada, teve poucas pessoas presentes e não produziu muita coisa. O principal motivo do fracasso da conferência teria sido a escolha da coordenação por parte do governo estadual. In: “Jornal Cinforme”. Aracaju, 03 a 10 de agosto de 2009 – Ano XXV – Edição 1373 – Caderno 1.p.9.

⁹⁷ Segundo ROMÃO (2009, p.2): “Os movimentos sociais efetivamente contestatórios no Estado têm encontrado, nesse Governo, patente força intimidatória, negadora das suas mais elementares reivindicações”.

⁹⁸ Quando indagada sobre as reações dos técnicos à proposta do PP, a secretaria respondeu que muitos diziam: “Esta SEPLAN que inventa coisa!”

o que ocasionava reações do público⁹⁹. Em suma, não obstante os conflitos principalmente decorrentes do papel político que a SEPLAN também cumpre, pois precisa defender o governo e suas ações, a relação dos técnicos com delegados e participantes em geral foi de aprendizado mútuo.

No que diz respeito ao Legislativo, não parece ter havido um grande impacto tendo em vista que não existem registros de queixas da oposição quanto à forma de elaboração da proposta do PPA e de outros projetos oriundos do Planejamento Participativo. Quando a secretária Lúcia Falcón apresentou o “Plano de Desenvolvimento Participativo” na Assembléia Legislativa¹⁰⁰, os deputados estaduais Walderlê Correia (PMDB), Tânia Soares (PCdoB) e Conceição Vieira (PT) – todos da base de apoio ao governo – defenderam a iniciativa da SEPLAN afirmando, respectivamente, que a participação qualifica o planejamento, potencializa o desenvolvimento e educa o povo. Segundo a Secretária Adjunta do Planejamento, “[...] a visita de Lúcia Falcón à AL para apresentar o PDTP facilitou a recepção do PPA pelos deputados”. Outrossim, a ausência de uma repercussão maior do PP na AL tem relação de certa forma com a hegemonia do governo que tem na sua base dezoito dos vinte e quatro deputados estaduais e a falta de debates naquela casa¹⁰¹. Portanto, muito embora o PP tenha impactado sobre a AL ao gerar produtos que precisaram da validação desta casa, ainda não se sabe muito sobre os reflexos que o poder legislativo pode ter sobre o PP.

Foram as prefeituras que protagonizam os grandes embates dentro do PP. Ora no confronto com a sociedade civil local, ora no embate com o governo, o poder executivo local desempenhou um papel central no PP. Em Itabaiana, por exemplo, observou-se que a prefeitura fez da 2ª Conferência Municipal um espaço para sua própria propaganda e para cobrar e até constranger os técnicos da SEPLAN. A sociedade civil organizada estava em pequeno número e os presentes reclamavam da má divulgação feita pela prefeitura. Já os funcionários da prefeitura estavam em grande número, alguns até com camisetas de identificação. Na sala temática de “Infraestrutura Produtiva”, por exemplo, houve uma sutil troca de acusações entre uma técnica da SEPLAN e um secretário municipal. Em relação à atuação das prefeituras nas Conferências Municipais, importante ressaltar o que afirmou um delegado do Território Centro-Sul Sergipano quando a SEPLAN aplicou um questionário de

⁹⁹ Ao ser questionado sobre a relação com os técnicos, José Joelito, delegado do Território Agreste central, respondeu: *Tive problemas na conferência estadual porque o técnico/facilitador cortava a gente.*

¹⁰⁰ Lúcia Falcón apresenta Plano de Desenvolvimento Participativo na Assembléia. In: <www.seplan.se.gov.br>. Acesso em 21 jun. 2007.

¹⁰¹ Os poucos debates da Assembléia são travados entre os deputados Francisco Gualberto (PT) pela base do governo e Venâncio Fonseca (PP) pela oposição. Ver ‘Produção’ de deputados tem pouco reflexo positivo sobre os sergipanos. “Jornal Cinforme”. Aracaju, 20 a 26 de julho de 2009 – Ano XXV – Edição 1371 – CADERNO 1. p.12.

críticas e sugestões na 3ª Rodada de Conferências Estaduais. Segundo o delegado é necessário “[...] um monitoramento maior da conferência Municipal, pois há muita interferência político partidária nessa fase”. De fato, os conflitos entre prefeituras e sociedade civil e até o governo estadual, quando a prefeitura é do bloco de oposição, desdobrando-se muitas vezes em formas de dualidade de poder em que entes e instituições disputam responsabilidades e legitimidades.

Outro tipo de relação engendrada pelo PP é a que concerne o relacionamento entre os diversos segmentos da sociedade civil entre si e com a iniciativa privada. Trata-se de relações entre segmentos populares e setores empresariais, entre os diversos movimentos sociais, entre segmentos organizados e cidadãos comuns, entre partidários e adversários do governador ou do prefeito local, entre municípios, para ficar em alguns exemplos. Quanto às relações entre os “segmentos populares” e o empresariado, observa-se que os “conflitos de classe” manifestaram-se de maneira bastante particular. Não têm sido comum os embates explícitos, mas também não se pode falar em cooperação e sintonia plena. As divergências manifestavam-se na forma de concepção de desenvolvimento, de sustentabilidade, de papel do Estado e assim por diante. Como afirmou o delegado do Centro Sul, que é militante do SINTESE, o empresariado veio para a disputa de projeto e os movimentos sociais também. Em boa medida, a metodologia do PP influenciou esse tipo de convivência, pois por um lado a fragmentação de grupos temáticos facilita o distanciamento e por outro a cota de vagas para delegados reservada à iniciativa privada evita os conflitos da disputa.

Uma significativa tensão foi observada também entre os militantes de movimentos sociais, principalmente os movimentos de âmbito estadual e nacional como CMP e MST, e os cidadãos ditos comuns. O fato é que estes movimentos têm a capacidade de mobilizar e acabam, muitas vezes, criando uma total hegemonia numa conferência que acaba refletindo num enviesamento do debate. Segundo relatou o delegado do Agreste Central: “Os movimentos competem com outros participantes em vantagem, pois trazem gente que nem conhecem o movimento só para ser maioria na conferência”. Na mesma perspectiva, o prefeito de Poço Verde queixou-se que, na escolha de delegados përa a Conferência Nacional das Cidades, que foi paralela à 1ª Conferência Estadual do PP, a CMP hegemonizou o processo e impediu que fosse eleita uma delegação realmente representativa dos sergipanos. No entanto, esses movimentos elegeram um número de delegados no primeiro ciclo do PP proporcionalmente inferior ao número de militantes presentes nas conferências municipais o que questiona a manipulação nas votações. Quanto aos debates, é evidente que há um certo corporativismo por parte de alguns movimentos, que focam questões específicas, mas o que foi observado em muitas ocasiões foi uma complementaridade entre militantes, que em geral

tem um conhecimento mais sistematizado da realidade, e os “cidadãos comuns”, cuja “neutralidade” político-ideológica legitima e dá universalidade às pautas dos movimentos. As discussões das reformas educacional, agrária e urbana são exemplos desta interação, pois são pautas de movimentos específicos, mas na dinâmica participativa envolvem outros segmentos e possibilitam uma relação mais solidária.

No que tange à relação entre os diversos movimentos sociais, observa-se que houve mais cumplicidade do que disputa, logo, mais solidariedade do que conflito. Em parte isto se explica pelo fato de que, conforme afirmaram os dirigentes dos segmentos ouvidos, havia um entendimento de que era preciso buscar o consenso e o diálogo para aproveitar o espaço aberto pelo governo. O dirigente do MST, por exemplo, afirmou ter se articulado com a FETASE e outras organizações para mobilizar os trabalhadores do campo e defender suas pautas. No entanto, a dirigente da CMP admitiu que quando era para escolher delegado, se precisasse de votação cada um defendia suas representações individualmente. Entretanto, a interação dessa heterogeneidade fragmentada pode potencializar uma articulação e uma atuação mais solidária. A discussão nos grupos temáticos em que há uma dialética entre os saberes, principalmente entre o saber técnico e político e o saber popular, pode impulsionar formas novas de convivência. Ademais, como observou um autor bastante atento às questões de classe no “capitalismo tardio”: “Malgrado todas as segmentações inerentes à classe trabalhadora [...] não há obstáculos estruturais intrínsecos à solidariedade de classe geral entre trabalhadores sob o capitalismo” (MANDEL apud BENZAÏD, 1999, p.266). Em outras palavras, não havendo contradições estruturais, as diferenças e discordâncias não significam barreiras intransponíveis para uma atuação solidária e articulada, seja entre os diversos movimentos organizados, seja entre esses e os “cidadãos comuns”.

Em suma, estas várias formas de relações, sejam de conflito ou de solidariedade, sejam de compartilhamento de poder ou de dualidade de poder, concorrem para a consolidação de uma nova cultura política. Forja-se, portanto, a construção de novos instrumentos e mecanismo de interação entre Estado e sociedade, bem como no interior tanto do Estado quanto da sociedade, que podem potencializar a efetiva co-gestão da coisa pública e a solidariedade entre os diversos atores. Foi nesta perspectiva que o prefeito de Poço Verde, quando indagado sobre o impacto do PP na relação com o governo estadual, afirmou: “Agora quando vamos pedir algo ao governo pedimos em nome de muitos, não mais apenas do prefeito”. “Não sou eu que estou pedindo, é o povo”, acrescentou. Ademais, é no bojo destas relações que a democracia revela as contradições da sociedade e suas próprias contradições.

Habitus e hegemonia

O objetivo deste último tópico é discutir as disposições e mecanismos de intervenção observado em vários aspectos e atores que, na dinâmica participativa, assumem as formas de ritual, estratégia, poder simbólico, entre outros. Para melhor apreender, portanto, estes aspectos da participação Cornwall, Romano e Shankland (2007, p.274) adotam o conceito de *habitus* de Pierre Bourdieu como sendo a categoria mais apropriada para entender “aquilo que dá formas às maneiras como nós agimos”. Trata-se de tentar apreender o(s) *habitus* que a participação popular constitui tendo em vista que, como observado por Cornwall, Romano e Shankland (2007, p.275), é observando o que as pessoas fazem e como essas ações ganham sentido dentro de um contexto que se ganha “[...] uma compreensão mais rica ao que ‘participação’, ‘cidadania’, ‘direitos’ e democracia equivalem na prática”.

Cabe ressaltar, entretanto, que o uso do conceito de *habitus* neste trabalho tem por base uma noção mais aberta e ampliada que, em última instância, busca dialogar com o conceito gramsciano de hegemonia. A hegemonia como síntese entre coerção e consenso, ou seja, como unidade do elemento ativo e o passivo nas relações sociais, conforme conceituada por Gramsci nos Cadernos do Cárcere, se aproxima do conceito de *habitus* enquanto unidade dialética entre estruturas e superestruturas como observa Braga (2009). O conceito de hegemonia terá aqui a finalidade de suprir a perspectiva imobilista do processo de reprodução que o *habitus* tende a exprimir, como observado por Ortiz (1983).

Quanto ao universo simbólico que circunda o PP, pode-se observar três elementos fundamentais. O primeiro diz respeito ao conjunto de procedimentos ritualísticos que envolvem as conferências. O segundo se refere às estratégias e técnicas empregadas pelos diversos atores para garantir a eficácia da participação. O terceiro e último está relacionado ao tratamento que os participantes deram às questões propriamente simbólicas, como os valores e símbolos dos territórios. Quanto ao “ritual” que envolve a dinâmica das conferências, observa-se que desde a escolha do local até a definição das pessoas que comporão a mesa de abertura, há a manifestação de um *habitus* ou um *ethos* gestado no campo político. A apresentação do hino nacional no início dos trabalhos, por exemplo, perceptivelmente refletia na disposição das pessoas que se enchem de orgulho por estar naquele momento cumprindo com seus deveres cívicos. Os discursos políticos, a apresentação de vídeos da SEPLAN com explicações sobre o processo e as observações de técnicos e monitores sobre o funcionamento da conferência e as disposições orçamentárias do governo, além de “cansar” os participantes dão um rumo mais ou menos controlado ao debate nos grupos temáticos. De certa maneira, a luta por direitos vai dando lugar a uma mera sensação de cumprir o dever de cidadão. Além

disso, as camisetas e outros brindes e matérias com a propaganda do governo, que foi largamente distribuído nas conferências territoriais e estadual, em certa medida impedem que as reais “identidades” povoem o espaço. Portanto, esse conjunto de mecanismos que vão do ludismo à propaganda exercem uma espécie de poder simbólico sobre os participantes comprometendo a própria qualidade e forma da participação.

Em relação às estratégias, observou-se que é geralmente usado um arsenal de técnicas para dar eficácia à participação. Uso de bonés e camisetas por militantes de movimentos sociais organizados, por exemplo, funcionam como um elemento de distinção e identificação com os pares que faz a diferença nas horas de receber aplausos ou vaias e de ter suas propostas aprovadas ou reprovadas pela plenária. A expressão “companheiro”, que tem um significado bastante simbólico e representativo no campo dos movimentos sociais e políticos de esquerda, exerce um papel não menos eficiente. Chamar o governador, o técnico da SEPLAN ou outro participante de companheiro significa nivelar-se a ele e construir um diálogo em que a assimetria de posições e poder diminuam. Em várias oportunidades, observou-se este tratamento não só a partir dos militantes e delegados em geral, mas inclusive dos técnicos e dos representantes do governo estadual que conseguiam com isto diminuir a flagrante distância entre eles e o povo. Uma relação impossível numa audiência formal ou qualquer outra ocasião, torna-se natural e oportuna nestes espaços. De modo parecido, a expressão “pela ordem” foi bastante utilizada e sua eficácia igualmente verificada no sentido de permitir uma interrupção na fala de outrem, ou seja, uma intervenção oportuna no debate. Além de símbolos e expressões, observa-se o uso de gestos e atitudes. Na hora de uma votação ou de fala de um participante, o fato de outro levantar ou se retirar da sala pode ter um impacto de amplitude inimaginável. Ao ser perguntado sobre o uso de estratégias para defender e aprovar propostas no PP, um delegado do Agreste Central revelou: “As pessoas eram pegadas de surpresa para participar e não dava tempo de se organizar. Além disso, o pessoal do governo fiscalizava as manipulações, mas mesmo assim, sempre tinha uma piscada de olho etc”. Já a Secretária Adjunta da SEPLAN afirmou que sempre buscava acatar as críticas e rebatê-las com elogios ao autor pela “contribuição que estava dando ao PP” para evitar atritos e embaraços. O que mais caracteriza estes aspectos como *habitus* é justamente o fato de que, muitas vezes, são práticas inconscientes. Ademais, a percepção deste *habitus* ajuda a entender porque as classes populares são majoritárias no PP.

A terceira dimensão simbólica da participação, que consiste na maior ou menor importância atribuída pelos participantes às questões “simbólicas”, revelou uma característica significativa do Planejamento participativo de Sergipe. Na observação direta da 3ª Rodada de

Conferências Territoriais, em que os símbolos dos territórios foram “validados”, percebeu-se que as discussões sobre as dimensões simbólicas foram bastante calorosas e interessadas. Houve atrito entre os técnicos que defendiam questões como coerência estética etc. e os delegados que não abriam mão de contemplar valores e signos nos símbolos do território. Neste sentido, parece que os participantes não estavam motivados por uma concepção mística ou contemplativa dos símbolos, mas queriam reconhecer-se neles, queriam projetar seus próprios símbolos e valores nos símbolos e valores que iriam representar seu território.

De fato, uma das marcas do PP tem sido justamente sua valorização do papel do aspecto simbólico na concepção dos territórios e este pode ser também um componente importante para consolidar novas formas de enxergar a sociedade em que atores e culturas entram em cena. Aqui sai Bourdieu e entra Gramsci, pois foi este último quem percebeu o papel do conjunto das questões simbólicas, que ele agrupava no conceito de ideologia, na formação de um bloco histórico. Gramsci referia-se à ideologia como o cimento do bloco histórico, ou seja, o elemento capaz de dar coesão ao conjunto dos componentes que constituem o bloco histórico. Neste sentido, os valores dos territórios têm um significado particular. “Religiosidade”, “solidariedade”, “esperança”, “coragem” e “respeito às origens” foram os valores mais atribuídos a cada território por seus delegados. Não obstante os limites inerentes a uma discussão feita em uma ou duas conferências, esses valores podem constituir-se em vetores de um processo de gestação de uma nova cultura política em Sergipe.

Outrossim, o aspecto mais significativo para este processo de “contra-hegemonia” que o PP potencializa, diz respeito ao efeito pedagógico que a participação exerce sobre as pessoas. As várias formas de interação e os diversos tipos de conhecimento que se cruzam, possibilitam um aprendizado para os participantes. De modo geral, o saber técnico e o saber popular protagonizam os encontros mais significativos. As discussões nos grupos temáticos, por exemplo, propiciam aos técnicos a oportunidade de conhecer efetivamente os problemas da população e seus potenciais. Do mesmo modo, a população tem a oportunidade de conhecer de perto o funcionamento da administração, as questões financeiras do Estado e as políticas públicas. Neste sentido, a Secretária Adjunta da SEPLAN, reconheceu que o contato com a população ensinou muita coisa. Referindo-se aos reflexos de sua participação como facilitadora nas conferências, acrescentou que entre os maiores aprendizados estão os de “[...] lidar com a heterogeneidade e o imprevisto”. Por outro lado, os delegados assinalam fortemente o aprendizado que a participação proporciona. José Joelito, por exemplo, delegado do Agreste Central, afirmou que no Planejamento Participativo teve a oportunidade de conhecer efetivamente Sergipe. Segundo suas palavras: “Pude conhecer Sergipe como ele é;

as pessoas; a cultura e; as riquezas. Pude também conhecer melhor como funciona a administração do estado e as nossas possibilidades de mudar as coisas”. Além disso, afirmou que a cada etapa de conferência, ele ia ampliando a percepção das coisas e partindo das demandas imediatas para ações estruturantes. Outros delegados, conforme observado nas conferências, ressaltaram a percepção dos direitos que a participação proporciona. De fato, como observado na Conferência Territorial da Grande Aracaju, Ciclo 2009-2010, por exemplo, na relação dos técnicos com a população há uma complementação de saberes onde, por um lado, a população tem acesso a informações técnicas e, por outro, os técnicos conhecem de perto os problemas da população. Esse talvez seja o aspecto mais significativo quanto à possibilidade de o Planejamento Participativo contribuir com a formação de uma consciência cidadã, ou seja, com uma nova cultura política em Sergipe.

Quanto aos reflexos externos, verifica-se que o PP tem chamado pouca atenção daqueles que estão fora, ou seja, daqueles que não foram diretamente envolvidos. A imprensa, por exemplo, apenas noticiou de forma episódica algumas notas sobre o processo. Quanto à oposição político-partidária ao atual governo, não se sabe de qualquer registro de referência ao PP feita por seus líderes, inclusive, parlamentares. Sendo assim, a crítica tem sido feita por dentro, ou seja, pelos delegados e participantes em geral do PP. Os escassos momentos de discussão nas conferências, principalmente dentro dos grupos temáticos, e os questionários aplicados pela própria SEPLAN, têm sido os únicos instrumentos de crítica e autocritica ao processo. Sendo assim, a SEPLAN fica presa a uma metodologia de “tentativa e erro” para aperfeiçoar o processo.

Não obstante os limites impostos pelo poder simbólico que obscurece essa “tomada de consciência”, percebe-se que a participação popular engendra um processo de contra-hegemonia que confronta principalmente o conformismo social e a passividade. Neste sentido, o PP é um espaço de luta por hegemonia interna e externa, ou seja, ao mesmo tempo em que consiste num espaço em disputa, disputa por posições e concepções, é também um instrumento de disputa de posições e concepções na sociedade. Em outras palavras, há no PP uma dialética que articula os enfrentamentos no seu interior com sua luta por legitimidade e influência na sociedade. Outrossim, só o fato dos cidadãos acompanharem a vida política com mais interesse e atenção, já provoca uma desestabilização da dominação do mercado sobre a sociedade, pois a vigilância cria uma área de conflito e disputa na sociedade (GIDDENS, 1991). O conflito com o mercado pode se dar no âmbito das disputas de concepção de desenvolvimento e do próprio papel do Estado, pois a participação tende a ampliar as responsabilidades públicas, ou seja, tende a resgatar o sentido de *res pública*. Neste sentido, a

inclusão social, por exemplo, para além de seus reais fundamentos materiais, torna-se uma “palavra de ordem” – no sentido de Bourdieu (2005, p.183) – com poder de mobilizar e, portanto, tornar real. Trata-se de um dever permanentemente desafiado pelo choque de fronteira entre o “dizível” e o “indizível” do qual fala Bourdieu.

Portanto, se em algum momento pensou-se no PP como cenário teatral onde de forma “lúdica” se forja a “legitimação de determinadas ações, ou como alternativa a imprevisíveis confrontos (ROMÃO, 2008, s.n)”, observa-se que este não é seu destino fatal. Se “[...] o capital político é uma forma de capital simbólico” (BOURDIEU, 2005, p.187) – e é preciso reconhecer que há um “poder simbólico” do governo sobre o PP com o qual ele pode conseguir o mesmo que outros conseguiram pela truculência –, é igualmente necessário considerar que se trata de um campo em disputa, uma luta por hegemonia de desdobramentos incertos. Portanto, o PP é também um espaço de “luta simbólica” entre os agentes. A esse respeito, parece ser ilustrativo dos reais potenciais e limites do PP a resposta do delegado Roberto Caduda – Território Centro Sul – quando indagado sobre em que medida o PP contribui com a emancipação social. Segundo ele: “Em certa medida é um ponto de partida, pois educa o povo, combate o clientelismo, mas o governo pode usar para manipular e acomodar o povo. É necessário dar respostas ao que foi colocado nas conferências; depende muito do governo”. Portanto, percebe-se que as possibilidades políticas da participação popular transcendem aos seus resultados materiais, muito embora careçam deles, pois possibilita a construção de uma nova cultura política.

5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Eis que embarcamos em uma transição incerta, em que o velho agoniza sem ser abolido, o novo pena para eclodir, entre um passado ultrapassado e a descoberta balbuciante de um novo mundo em gestação.

Daniel Bensaïd, 2008
(Filósofo francês)

Conforme sugere a epígrafe, o tempo atual é um tempo de fortes incertezas e, sobretudo, um tempo em movimento, ou seja, em mudança. O Planejamento Participativo de Sergipe se insere nesta dinâmica de dúvidas por se tratar de uma experiência nova de futuro incerto, mas também de fortes esperanças. Como afirmou um delegado na Conferência Territorial do Ciclo 2009-2010: “Vejo essa ação como de grande importância e já houve realizações desde o primeiro ciclo que foi o pontapé inicial. [...] A conferência do planejamento participativo é um exemplo de cidadania”¹⁰². Cabe, portanto, reconhecer que, de uma maneira ou de outra, o Governo Estadual ousou construir uma experiência de participação popular e, ao fazê-lo, correu os riscos de errar e até de ter seus objetivos iniciais alterados, sejam eles quais forem. Entretanto, isso não o exime das responsabilidades com a condução do processo. Ademais, de qualquer maneira, espaços participativos como esse constituem “[...] um novo terreno estratégico para o desenvolvimento das lutas e um novo patamar de complexidade no qual os movimentos sociais devem atuar (BURGOS, 2007, p.135)”. Pode-se acrescentar que, além dos movimentos sociais, também os cidadãos não engajados ou organizados formalmente passam a contar com este espaço novo de participação que tem se mostrado razoavelmente permeável a diversos segmentos da sociedade sergipana.

¹⁰² Depoimento do professor José Helio Souza Macedo, de Riachão do Dantas. In: Planejamento participativo: exemplo de cidadania. In: <<http://www.seplan.se.gov.br/modules/news/article.php?storyid=611>>. Acesso em 26 ago. 2009.

Cumprir fazer um balanço da pesquisa no sentido de verificar seus êxitos e limites para, num movimento que vai da teoria para a prática e da prática para a teoria como sugere Bourdieu (2004 e 2005), poder também apontar os impasses, as potencialidades e os desafios do PP. O ponto de partida é a idéia de que todas as experiências participativas – clássicas ou contemporâneas – estão ligadas à questão da transformação social. Ora, como discutido no primeiro capítulo, as experiências clássicas estavam amarradas ao projeto socialista e as experiências contemporâneas têm se articulado com as estratégias de resistência ao neoliberalismo, promovendo “redistribuição” e inclusão social. No caso do PP, observa-se que o objetivo do governo é promover o desenvolvimento sustentável e equânime, bem como a inclusão social.

Outrossim, é necessário ressaltar que o presente trabalho consiste numa perspectiva singular baseada numa pesquisa específica, e, conseqüentemente, não pretende ser expressão plena do real. Trata-se de reconhecer os riscos aos quais se sujeita quando da seleção das fontes e referências da pesquisa, pois como observa Bourdieu (1997, p,713): “O sociólogo não pode ignorar que é próprio de seu ponto de vista ser um ponto de vista sobre um ponto de vista”.

5.1 – Limites e êxitos da pesquisa

Tratar-se-á aqui de refletir sobre os sucessos e também os impasses que a presente pesquisa alcançou. Consiste em assumir uma atitude de humildade intelectual no sentido de admitir os desvios da pesquisa em relação ao que foi anteriormente anunciado. Procurar-se-á mostrar os pontos em que a pesquisa teve sucesso e os em que fracassou tendo por critério os objetivos e a metodologia apresentados no projeto.

Quanto aos limites observa-se que: 1º) Além de se realizar no calor dos fatos, durante os primeiros passos do PP, a pesquisa se limitou a um espaço temporal um tanto curto. Portanto, não foi possível obter uma visão de conjunto do processo e, como conseqüência, evitou-se fazer balanço ou julgamento definitivo do Planejamento Participativo de Sergipe, limitando-se a, tão somente, tecer breves considerações sobre potenciais, limites e desafios da experiência, conforme discutir-se-á em seguida. Nesse sentido, foi preciso um esforço para adequar as hipóteses que tendiam inicialmente a uma abordagem mais profunda; 2º) No planejamento inicial, entre as técnicas de pesquisa estavam previstos a aplicação de questionário e isso não pode ser efetivado. Pensava-se, também, em contar com um forte

impacto externa do PP com repercussão no poder legislativo e, conseqüentemente, na imprensa, mas o que se observou foi o “silêncio”. Acreditava-se poder monitorar as demandas e ações pelo anunciado Sistema de Acompanhamento de Programas e Ações Governamentais (SIAG), mas ele ainda não foi efetivamente implantado. Enfim, foi preciso lidar com imprevistos e adaptar as técnicas de pesquisa para dar conta, mesmo que parcialmente, do que foi posto inicialmente; 3º) Além disso, surgiram dificuldades primárias por se tratar da primeira experiência de pesquisa empírica desenvolvida pelo autor. No entanto, as técnicas da entrevista e da observação metódica, bem como a análise do material delas resultante foram desafios parcialmente compensados com a leitura de bibliografia específica. Soma-se às leituras, os debates em sala de aula e os ricos contatos com o orientador.

Em relação aos êxitos pode-se destacar: 1º) Foi possível realizar boas entrevistas além das conversas com delegados, técnicos e diversos tipos de informantes. A observação metódica e sistemática nas conferências mostrou-se eficiente na medida em que pode captar vários aspectos da dinâmica participativa em seu aspecto prático como, por exemplo, a programação da conferência, as formas de intervenção, os conflitos e outras dimensões da participação que só se verifica *in loco*; 2º) O referencial teórico metodológico, bem como as hipóteses de trabalho, serviram de bússola durante a pesquisa. Os conceitos operacionais dos quais fala Bourdieu (2004) serviram como caixa de ferramenta para trabalhar com o material empírico. Ajudaram, por exemplo, a evitar o empirismo e, conseqüentemente, a buscar alternativas mais completas e adequadas. O desafio foi relacionar teoria e prática na busca de aproximar-se do real que não se confunde com o material bruto apreendido pelos sentidos. Dito de outra maneira: “O concreto não é o dado imediato empírico da pesquisa estatística, mas uma construção conceitual ou concreto do pensamento (BENSAÏD, 1999, p.152)”. Sendo assim, no que se refere a determinantes e tendências do PP, acredita-se que a pesquisa tem algo a dizer; 3º) Ademais, foi possível evitar parcialmente que o *habitus* de militante interferisse na pesquisa. Paradoxalmente, em algumas momentos a familiaridade com o campo mostrou-se vantajosa por evitar algumas armadilhas do *habitus* da academia que, em muitos casos, estabelece barreiras entre o pesquisador e o objeto. Refere-se aqui ao “senso comum” acadêmico que muitas vezes antecipa conclusões, imputa ao campo específico regras artificiais para enquadrá-lo em esquemas prontos e trata com preconceitos atores já dissecados em outras oportunidades, impedindo uma rica e real análise do objeto. Enfim, mesmo reconhecendo as armadilhas às quais certamente não se escapa completamente, acredita-se ter sido razoavelmente bem sucedidos a prática da “vigilância epistemológica”.

5.2 – Impasses e potencialidades do PP

Buscar-se-á aqui retomar as questões que, no início da pesquisa, foram suscitadas na forma de indagações. O objetivo é refletir o conjunto do trabalho para verificar, mais uma vez, o movimento dialético que vai da teoria à prática e da prática à teoria. Para tanto, seguiu-se o roteiro das perguntas anunciadas na introdução que receberão aqui não respostas objetivas, mas breves e, certamente, provisórias considerações. Trata-se de uma reflexão, a partir da pesquisa, que aponta os desafios da consolidação do PP da forma que segue:

1. O PP pode consolidar-se como um instrumento de efetiva participação popular na medida em que absorve uma diversidade de atores entre os quais se destacam os segmentos populares. Assim como em outras experiências participativas, também no PP os participantes estão distribuídos majoritariamente entre as classes populares, que buscam nele um meio para incorporar suas demandas na agenda do Estado. Neste sentido, se a democracia em geral não tem uma base social como defende Mészáros (2006), a democracia participativa em particular tem sim uma base social, embora pouco coesa e muito heterogênea. Dito de outro modo, a democracia participativa aparentemente “tem lógica” e “tem lado” efetivamente. Como observado, a iniciativa da SEPLAN de criar um espaço permeável aos diversos segmentos sociais sergipanos, onde se estabelece um diálogo entre governo e sociedade deve ser vista como importante. Entretanto, para ser coerente com sua proposta e “ter futuro”, o PP precisa facilitar a participação de cada vez mais segmentos incorporando mudanças em sua metodologia (como, por exemplo, dia, horário e local das reuniões), no sentido de diminuir o número dos excluídos *a priori*.

2. O PP pode potencializar um processo de inclusão social na medida em que realiza um diagnóstico realista das carências e possibilidades do estado de Sergipe. Entre os possíveis reflexos de um diagnóstico realista estão o fortalecimento do planejamento de longo prazo e a inversão de prioridades na alocação de recursos. Ainda dentro do que se pode chamar de nova agenda pública, destaca-se a possibilidade de o PP ser um espaço de construção de uma pauta concreta para questões transversais ao planejamento como, por exemplo, a questão ambiental. A idéia de um desenvolvimento sustentável ganha força à medida em que expande sua influência ideológica e penetra efetivamente na agenda pública na forma de políticas. Alias, pensando nas contradições entre economia mercantil e sustentabilidade ecológica, Bensaïd (1999, p.481) adverte: “Só uma democracia política radical poderia introduzir um meio-termo entre esferas sem medida comum imediata”. Nesse sentido, a organização de um GT voltado para a discussão da questão ambiental na Conferência Territorial do Ciclo 2009-2010

constitui-se num vetor desta tendência/possibilidade. Importante observar, entretanto, que a participação em boa medida depende da capacidade do governo de dar resposta às demandas já apresentadas. Não se trata somente de executar obras, mas de cumprir o que foi discutido no âmbito do PP. Efetivar fielmente as demandas construídas no processo participativo gerando os resultados esperados. Trata-se de evitar as situações que no âmbito da participação social nas empresas deu origem à frase: “Nós participamos, vocês participam – eles decidem”¹⁰³. A esse respeito, a experiência de Aracaju é um exemplo da forte relação entre respeito às demandas aprovadas e a participação. A pulverização das demandas¹⁰⁴ somada à generalidade do planejamento expandem uma sensação de “imobilidade” do governo, enquanto que a ausência de uma metodologia redistributiva e do controle social tornam o problema crônico. Estabelecer critérios objetivos e impessoais de acesso aos recursos significa também combater o clientelismo e outras formas de barganha. Aqui entra também a questão da transparência – em que o PP tem mostrado deficiências, conforme já discutido – e também a questão da ampliação do número de pessoas e segmentos envolvidos no processo.

3. No que tange às relações políticas, observa-se que o PP inaugura, mesmo que timidamente, uma fase de experiências novas na relação entre Estado e sociedade. Não se trata de dizer que mudou completamente a forma de fazer política e que há uma política efetiva de co-gestão, mas que o PP fortalece a esfera pública democrática possibilitando que setores esquecidos agora possam falar. Contrastando com o histórico de autoritarismo e clientelismo, esse processo abre caminho para o surgimento de um novo bloco histórico e uma nova hegemonia. Além da relação com o executivo estadual e com o poder local, o PP exerce influência nas relações entre os diversos segmentos populares que têm na dinâmica participativa uma possibilidade de engendrar uma interação mais solidária e articulada em contraponto à fragmentação e à dispersão predominantes. Outrossim, como mostram vários exemplos, a democracia participativa em vez de criar comodismo e aceitação, tem servido como meio de questionamento permanente das instituições e da ordem social. No caso do PP, se observa tanto inquietações internas sobre o próprio processo, como externas cujos exemplos são as várias manifestações de sindicatos e movimentos sociais no estado. Contudo, um impasse no PP tem sido a falta de autonomia e a incerteza quanto seu futuro.

¹⁰³ Ver Mészáros (2007, p.229).

¹⁰⁴ A esse respeito, é importante salientar que, de certa forma, a redução do número de grupos temáticos no Ciclo 2009-2010 vai na direção de evitar essa pulverização das demandas ao tempo que possibilita uma visão mais articulada e integrada das políticas.

Entende-se que o PP não pode ser nem uma mera sucessão de eventos, que sempre variam a temática e o público, nem uma política de um governo, pois a lógica do governo com sua dependência cada vez maior do calendário eleitoral, pode criar obstáculos ao desenvolvimento da participação. Além disso, o papel das prefeituras precisa ser melhor definido tendo em vista que, em muitos casos, elas tem dificultando a participação da sociedade. Portanto, para consolidar-se o PP precisa ter uma “autonomia” organizacional que garanta a seus fóruns internos o poder de decisão sobre a própria dinâmica, pois, como verificado nas experiências mais exitosas de participação popular, é isso que dá credibilidade ao processo e estimula a participação. Entretanto, não significa construir uma arquitetura rígida para o PP, mas de definir regras claras e funcionamento que, ao mesmo tempo, permitam o constante aperfeiçoamento, ou seja, a auto-regulamentação. De fato, a efetiva instalação de um conselho estadual combinado com os conselhos territoriais seria, sem dúvidas, um começo. Nesta mesma perspectiva, outro impasse do PP diz respeito à falta de uma sinergia dentro do conjunto do governo no que se refere à relação com a sociedade. Parece contraditório que, o mesmo governo que estabelece um espaço de diálogo com o conjunto da sociedade através do PP, seja, muitas vezes, mal sucedido na relação com setores específicos como os funcionários públicos.

4. Em virtude do que já foi apontado, conclui-se provisoriamente que o PP pode contribuir com um processo de emancipação social. De fato, a democracia participativa insere-se dentro de um conjunto de fenômenos¹⁰⁵ que dão forma às novas estratégias de transformação social. Pelos contextos em que são experimentadas, pelos segmentos que mobilizam e pelos resultados que produzem, muitas experiências participativas têm sido instrumentos de resistência ao neoliberalismo. O PP desfruta, com as demais experiências, as mesmas possibilidades e desafios, mas seu futuro ainda é muito incerto. É possível que o PP estimule o surgimento de uma cultura democrática e cidadã na gestão pública com reflexos no corpo técnico do governo e nas próprias prefeituras. Além disso, a participação popular iniciada no PP pode fazer-se repercutir em outros espaços do modo que Pont (2003) chamou de efeito-demonstração para outras lutas, ou seja, contagiando outras esferas do Estado e, inclusive, além do Estado. Um vetor desta tendência/possibilidade é a discussão das questões municipais no âmbito do PP e suas conseqüências na gestão da Prefeitura como apontaram

¹⁰⁵ Nessa perspectiva, Guimarães (2004) apresenta um quadro otimista quanto à consolidação de uma cultura democrática, progressista e participativa no Brasil desde a redemocratização de que são exemplos o surgimento de movimentos sociais e políticos (PT, CUT e MST, por exemplo) e o florescimento de inovações institucionais, entre as quais, as várias formas de democracia participativa se insere.

alguns entrevistados, inclusive, um prefeito. O desafio é fazer com que o processo participativo articule as questões mais estratégicas do planejamento com as questões do cotidiano das pessoas, motivando a participação e gerando resultados estruturais. Na prática, isso significa levar a participação para as escolas, os bairros, as empresas – particularmente, as estatais – e, inclusive, para os espaços de diálogo entre governo e funcionalismo.

5.3 – O PP numa encruzilhada

No que tange às experiências consolidadas de democracia participativa, percebe-se uma grande capacidade redistributiva e contra-hegemônica. Apesar das teorias canonizadas da democracia que não comportam a participação popular no esquema fechado da racionalização, várias experiências têm mostrado que outra forma de democracia é possível. Entretanto, o que as experiências clássicas e contemporâneas da democracia participativa mostram igualmente é que todas estas invenções políticas padecem de uma enorme fragilidade. Trata-se de uma espécie de dependência ontológica dos governos com os quais se consolidam e, muitas vezes, se perdem. Portanto, o desafio é fazê-la transcender os governos no sentido de consolidar-se na cultura política da sociedade, tornar-se um patrimônio da sociedade. Dito de outra maneira, por meio da formação de um *habitus* da participação viabiliza-se – embora não assegure ou garanta – a efetividade do processo. Trata-se de um desafio colocado em que há mais perguntas que respostas, mais dúvidas que certezas.

Quanto ao PP, mesmo ainda em seus primeiros passos, observa-se que comporta igualmente grandes possibilidades e grandes impasses. Empenho do governo no sentido de dar respostas, aperfeiçoamento do desenho institucional e disposição da sociedade em participar e, inclusive, criticar, são fatores interdependentes e determinantes. Ademais, o desafio é de todos esses segmentos envolvidos – pois se trata de uma construção coletiva por natureza –, mas a maior responsabilidade é, sem dúvidas, do governo estadual que lançou a idéia, criou expectativa e, sobretudo, porque é o fiel depositário de toda uma agenda de políticas emancipatorias. Se a participação popular compreende um processo de *experimentalismo institucional* – que tem premissas gerais, mas não regras definitivas – em que o maior ou menor êxito de uma experiência depende da capacidade de permanente aperfeiçoamento e aprendizado por meio de um processo pedagógico engendrado pela própria participação, pode-se dizer que, no caso do PP, a metodologia permitiu um processo de

discussão de baixo para cima, que contou com técnicas apropriadas ao enriquecimento qualitativo da participação, e já admitiu alguns aperfeiçoamentos como a redefinição da proporcionalidade dos segmentos para a eleição de delegados e dos grupos temáticos no Ciclo 2009-2010. Entretanto, é importante frisar que estas mudanças tem sido fruto do auto-aprendizado dos coordenadores e não de todos os atores envolvidos, que de certa forma estão alijados do processo efetivo de decisão. Ou seja, embora tenha abraçado a idéia da participação popular e iniciado um rico processo de consulta à população, quando se trata de “dividir o poder” ainda percebe-se muita resistência dentro do governo estadual. Não obstante a credibilidade que tem a SEPLAN junto aos diversos atores – o que se constitui inequivocamente num fator positivo para o processo –, as mudanças e aperfeiçoamentos precisam envolver todos os atores para que o processo ganhe credibilidade e haja um estímulo á participação, particularmente dos delegados eleitos nas conferências municipais. Mudar permanentemente o processo não é, em si, nem um sinal de aperfeiçoamento nem de indefinição, a questão é saber quem decide tudo. Se os atores representado pelos delegados não são envolvidos nestas decisões que estímulo terão para continuar participando?

Em suma, o PP encontra-se numa encruzilhada decisiva sob todos os aspectos. Neste momento, o PP precisa “mostrar a que veio”, principalmente, no sentido de dar respostas concretas à participação e configurar uma arquitetura institucional básica. O PP mobilizou um contingente significativo da sociedade, iniciou um processo de debate público promovendo, inclusive, um mútuo aprendizado da sociedade e do Estado, portanto, se o PP não se consolidar agora a democracia e a cidadania em Sergipe terão um grande prejuízo. O desafio é de – tal qual tem sido em diversas outras experiências similares – consolidar um mecanismo de participação auto-regulado e auto-sustentável que seja propulsor de uma nova cultura política – democrática e emancipatória – no estado de Sergipe.

6 – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, Ricardo. O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. **Economia Aplicada** – nº 2, vol. IV: 379-397, abril/junho 2000. Disponível em: <www.econ.fea.usp.br/artigos_cientificos/2000/0_capital_social.pdf>. Acesso em 10/03/2009.

ANDREOLI, Antônio Inácio. 135 anos da Comuna de Paris: do “assalto ao céu” à revolução pela humanidade. **Espaço Acadêmico** – nº 59, abril 2006. Disponível em: <<http://aprender.unb.br>>. Acesso em 23 nov. 2008.

ANTUNES, Ricardo. **O caracol e sua concha: ensaios sobre a nova morfologia do trabalho**. São Paulo: Boitempo, 2005.

ANTUNES, Ricardo & NOGUEIRA, Arnaldo. **O que são comissões de fábrica**. São Paulo: Brasiliense, 1981.

AVRITZER, Leonardo. **A moralidade da democracia: ensaios em teoria Habermasiana e teoria democrática**. São Paulo: Perspectiva; Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1996. (Debates: 272)

_____. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Souza [org.]. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

_____. Limites e potencialidades da expansão democrática no Brasil. **Fórum Social Brasileiro** – Ciclo de Seminários. Belo Horizonte, 7 e 8 de novembro de 2003. Disponível em: <<http://www.ibase.org.br>>. Acesso em 23 nov. 2007.

_____. Teoria democrática, esfera pública e participação local. **Sociologias**, nº 2, pp.18-43.

BELFORT, Niúra. **Ponte Aracaju-Barra é equipamento que muda vidas e gera debates dos dois lados**. Disponível em: <<http://www.cinform.com.br/noticias/38608>>. Acesso em: 23 out. 2008.

BENEVIDES, Maria Victoria. Comentários. In: DUTRA, Olívio e BENEVIDES, Maria Victoria. **Orçamento participativo e socialismo**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001. (Coleção Socialismo em Discussão)

BENSAÏD, Daniel. **Marx, o intempestivo: grandezas e misérias de uma aventura crítica (séculos XIX e XX)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

_____. **Os irredutíveis: teoremas da resistência para o tempo presente**. São Paulo: Boitempo, 2008.

BOBBIO, Norberto. *Existe uma doutrina marxista do Estado?* In: BOBBIO, Norberto [et al.]. **O Marxismo e o Estado**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979. (Biblioteca de ciências sociais; v. 8)

_____. **O Futuro da Democracia**: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. (Pensamento Crítico, 63)

BOLETIM do Território – Agreste Central Sergipano. **Planejamento Participativo de Sergipe**. Governo de Sergipe – Secretaria de Estado do Planejamento. Aracaju, julho/2009.

BOLETIM do Território – Alto Sertão Sergipano. **Planejamento Participativo de Sergipe**. Governo de Sergipe – Secretaria de Estado do Planejamento. Aracaju, julho/2009.

BOLETIM do Território – Baixo São Francisco. **Planejamento Participativo de Sergipe**. Governo de Sergipe – Secretaria de Estado do Planejamento. Aracaju, julho/2009.

BOLETIM do Território – Centro Sul Sergipano. **Planejamento Participativo de Sergipe**. Governo de Sergipe – Secretaria de Estado do Planejamento. Aracaju, julho/2009.

BOLETIM do Território – Grande Aracaju. **Planejamento Participativo de Sergipe**. Governo de Sergipe – Secretaria de Estado do Planejamento. Aracaju, julho/2009.

BOLETIM do Território – Leste Sergipano. **Planejamento Participativo de Sergipe**. Governo de Sergipe – Secretaria de Estado do Planejamento. Aracaju, julho/2009.

BOLETIM do Território – Médio Sertão Sergipano. **Planejamento Participativo de Sergipe**. Governo de Sergipe – Secretaria de Estado do Planejamento. Aracaju, julho/2009.

BOLETIM do Território – Sul Sergipano. **Planejamento Participativo de Sergipe**. Governo de Sergipe – Secretaria de Estado do Planejamento. Aracaju, julho/2009.

BOURDIEU, Pierre. *Compreender*. In: Bourdieu, Pierre [et.all]. **A miséria do mundo**. Petrópolis/RJ: Vozes, 1997. (pp.693-713)

_____. **O poder simbólico**. 8ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

BOURDIEU, Pierre; CHAMBOREDON, Jean-Claude e PASSERON, Jean-Claude. **Ofício de sociólogo**: metodologia da pesquisa na sociologia. Petrópolis-RJ: Vozes, 2004.

BRAGA, Ruy. O pêndulo de Marx: Sociologias públicas e engajamento social. In: BRAGA, Ruy e BURAWOY, Michael. **Por uma sociologia pública**. São Paulo: Alameda, 2009.

BRAGA, Ruy e BURAWOY, Michael. Nota introdutória. In: BRAGA, Ruy e BURAWOY, Michael. **Por uma sociologia pública**. São Paulo: Alameda, 2009

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição federal**. 23. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2004.

BRASIL que queremos (O). RESOLUÇÕES DO 3º CONGRESSO DO PARTIDO DOS TRABALHADORES. Disponível em: <www.pt.org.br>. Acesso em: 06 set. 2007.

BURGOS, Raúl. Da democratização política à radicalização da democracia: novas dimensões estratégicas dos movimentos sociais. In: DAGNINO, Evelina & TATAGIBA, Luciana (Org.). **Democracia, Sociedade Civil e Participação**. Chapecó: Argos, 2007.

CARREGOSA, Antonio S. Conceito marxiano de democracia. In: ENCONTRO DE PÓS-GRADUAÇÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE, 4. – **Resumos Sociologia**, p.654, 2008. 1 CD-ROM.

CENSO Agropecuário 1996/97. **IBGE**. Brasília, 1997. 1 CD-ROM.

CENSO Demográfico 2000 e Pesquisa de Orçamentos Familiares - POF 2002/2003. In: **IBGE**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em 23 ago. 2008.

CHAUÍ, Marilena. **Brasil: Mito Fundador e Sociedade Autoritária**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2000.

COELHO, Vera Schattan P. & FAVARETO, Arilson. Dilemas da Participação e Desenvolvimento Territorial. In: DAGNINO, Evelina & TATAGIBA, Luciana (Org.). **Democracia, Sociedade Civil e Participação**. Chapecó: Argos, 2007.

CONFERÊNCIAS em números. In: SANTOS, Gleideneides Teles. **Dados PP 2009** [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <ascarregosa@gmail.com> em 02 set. 2009.

CONFERÊNCIAS Municipais. **Regimento**. Aracaju, 2007.

CONTAS Municipais 2006. Disponível em: <www.seplan.se.gov.br>. Acesso em 15 dez. 2008.

CORREA, A. W. de Melo; ANJOS, M. V. Melo dos; CORREA, L. F. de Melo. **Sergipe nossa história: ensino fundamental**. Aracaju: Edição dos autores, 2005.

CORNWALL, A.; ROMANO, J.; e SHANKLAND, A. Culturas da política, espaços de poder: contextualizando as experiências brasileiras de governança participativa (Posfácio). In: ROMANO, Jorge O.; ANDRADE, Maristela de Paula e; ANTUNES, Marta (Org.). **Olhar Crítico Sobre Participação e Cidadania: a construção de uma governança democrática e participativa a partir do local**. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2007. (Coleção Olhar Crítico – Volume I)

COUTINHO, Carlos Nelson. **Marxismo e política: a dualidade de poderes e outros ensaios**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

DÉDA Participa de Conferência do PDTP da Grande Aracaju. Disponível em: <<http://www.correiodesergipe.com/lernoticia.php?noticia=23683>>. Acesso em 07 jul. 2008.

DEMOCRACIA SOCIALISTA. **VIII Conferência Nacional da Democracia Socialista**, tendência do Partido dos Trabalhadores. São Paulo: julho de 2007.

DESENVOLVER-SE. Plano de Desenvolvimento de Sergipe: desenvolvimento em cada território. Governo de Sergipe – Secretaria de Estado do Planejamento. Aracaju, 2008.

DIAS JUNIOR, José. **Breve Histórico do Orçamento Participativo em Aracaju**. In: <<http://www.jornaldacidade.net/noticia.php?id=6085T>>. Acesso em 25 dez. 2007.

DINIZ, Paulo César Oliveira. **Da experimentação social ao “experimentalismo institucional”** – Trajetórias de relações entre Estado e sociedade civil: experiências no Semi-Árido. Campina Grande-PB, 2007 (Tese de doutoramento submetido ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia – UFCG, para a obtenção do título de Doutor em Sociologia).

ENGELS, Friedrich. Introdução de Fredrich Engels à edição de 1891. In: MARX, Karl. **A Guerra Civil na França**. Lisboa-Moscovo: Edições Progresso, 1983.

FARIA, Cláudia Feres. O processo decisório do Orçamento Participativo no Rio Grande do Sul: da deliberação pública à representação política. In: DAGNINO, Evelina & TATAGIBA, Luciana (Org.). **Democracia, Sociedade Civil e Participação**. Chapecó: Argos, 2007.

GENRO, Tarso. É possível combinar democracia e socialismo? In: GENRO, Tarso [et al.]. **O mundo real: socialismo na era pós-neoliberal**. Porto Alegre/RS: L&PM, 2008.

_____. **O futuro por armar: democracia e socialismo na era globalitária**. Petrópolis/RJ: Vozes, 1999.

_____. Orçamento Participativo e democracia. In: GENRO, Tarso e SOUZA, Ubiratan de. **Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001.

GIDDENS, Anthony. **As Conseqüências da Modernidade**. São Paulo: Editora UNESP, 1991.

GONZALEZ, Horácio. **A Comuna de Paris: os assaltantes do céu**. São Paulo: Brasiliense, 1981.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004. v. 2 e 3.

_____. **Democracia Operária** (21 de junho de 1919). Disponível em: <<http://www.marxists.org/portugues/gramsci/1919/06/21.htm>>. Acesso em 21 mai. 2008.

GUIMARÃES, Juarez. **A Esperança Crítica: treze ensaios sobre a crise e utopias da estrela imperfeita**. Belo Horizonte: Scriptum Livros, 2007.

_____. As culturas brasileiras da participação democrática. In: AVRITZER, Leonardo (org.). **A participação em São Paulo**. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

_____. **Marxismo e Democracia: crítica à razão liberal**. São Paulo: Xamã, 1998.

_____. Marxismo e democracia: um novo campo analítico-normativo para o século XXI. In: GARCIA, M. A., GUIMARÃES, J. e POMAR, V. **Socialismo no século XXI**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2005. (Coleção Socialismo em Discussão)

_____. Prefácio. In: GUIMARÃES, Juarez (org.). **Rosa, a vermelha: vida e obra da mulher que marcou a história da revolução no século XX**. São Paulo: Editora Busca Vida, 1987.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade – Volume II.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HOBBSAWN, Eric. **Globalização, democracia e terrorismo.** São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

LÊNIN, V. I. **O Estado e a revolução: o que ensina o marxismo sobre o Estado e o papel do proletariado na revolução.** São Paulo: Expressão Popular, 2007.

LOPES, E. S. A. História dos Movimentos Sociais no Campo em Sergipe: uma abordagem preliminar. XI ENCONTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS DO NORTE E NORDESTE, 2003. **Anais do XI CISO - Encontro de Ciências Sociais no Norte e Nordeste.** Aracaju: Sercore Artes Gráficas Ltda., 2003. p.63-63.

LÖWY, Michael. **As aventuras de Karl Marx contra o Barão de Münchhansen: marxismo e positivismo na sociologia do conhecimento.** 9ª ed. São Paulo: Cortez, 2007.

_____. Partido dos Trabalhadores, *O Socialismo Petista* (1990). In: LÖWY, Michael (org.). **O marxismo na América Latina: uma antologia de 1909 aos dias atuais.** São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

LUXEMBURGO, Rosa. **Reforma ou Revolução?** São Paulo: Editora Expressão Popular, 2003.

_____. Uma revolução na encruzilhada da história. In: GUIMARÃES, Juarez (org.). **Rosa, a vermelha: vida e obra da mulher que marcou a história da revolução no século XX.** São Paulo: Editora Busca Vida, 1987.

LÜCHMANN, Lígia Helena H. Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas: desafios do desenho institucional. In: **Ciências Sociais UNISINOS**, nº 161, vol. 38, pp.43-79, 2002.

LYRA, Rubens Pinto. **Teorias clássicas sobre democracia direta e experiência brasileira.** Revista de Informação Legislativa. Brasília, v.140, p.11-16, 1998.

MACPHERSON, C. B. **Ascensão e queda da justiça econômica e outros ensaios: o papel do Estado, das classes e da propriedade na democracia do século XX.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

MANDEL, Ernest. **A luta pela democracia socialista na União Soviética.** Lisboa: Edições Antídoto, 1977.

_____. **Além da Perestroika: a era Gorbachov e o despertar do povo soviético.** São Paulo: Busca Vida, 1989.

_____. **Control obrero, consejos obreros, autogestión** [Antologia]. México: Ediciones Era, 1974.

_____. **Socialismo X Mercado.** São Paulo: Ensaio, 1991. (Cadernos Ensaio. Pequeno Formato; v. 8)

MANIFESTO de fundação do Partido dos Trabalhadores. Disponível em: <www.pt.org.br>. Acesso em 06 set. 2007.

MAPA da Pobreza e Desigualdade - Municípios Brasileiros 2003. In: **IBGE**. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em 18 dez. 2008.

MAPA de Sergipe. In: Câmara Municipal de Aracaju. [Aracaju, 2008?]. Disponível em: <http://www.cmaju.se.gov.br/index.php?option=com_docman&Itemid=127>. Acesso em 23 ago. 2009.

MARKUSEN, Ann R. Região e regionalismo: um enfoque marxista. In: **Espaço & Debates**. São Paulo: Cortez ed., Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos, 1(2): 61-99, mai 1981.

MARQUETTI, Adalmir. Experiências de Orçamento Participativo no Brasil: Uma Proposta de Classificação. In: DAGNINO, Evelina & TATAGIBA, Luciana (Org.). **Democracia, Sociedade Civil e Participação**. Chapecó: Argos, 2007.

_____. Orçamento Participativo, redistribuição e finanças municipais: a experiência de Porto Alegre entre 1989 e 2004. In: MARQUETTI, Adalmir (org). **Democracia participativa e redistribuição: análise de experiências de orçamento participativo**. São Paulo: Xamã, 2008.

MARQUETTI, Adalmir e CAMPOS, Roberto Pires (orgs). **Democracia participativa e redistribuição: análise de experiências de orçamento participativo**. São Paulo: Xamã, 2008.

MARQUES, Verônica T. **Democracia e participação popular: o orçamento participativo em Aracaju – SE (2001-2004)**. In: Democracia e Instituições – I Seminário de Ciência Política da UFPE, 2005, Recife. Anais do I Seminário de Ciência Política do NE, 2005.

MARX, Karl. **A Guerra Civil na França**. Lisboa-Moscovo: Edições Progresso, 1983.

_____. “Crítica ao Programa de Gotha [1975]”. *Obras escolhidas*. São Paulo: Alfa-Ômega, [s.d.]. v.2

_____. **Crítica da Filosofia do Direito de Hegel**. São Paulo: Boitempo, 2005.

_____. **O Capital** – Edição Resumida (Resumo dos três volumes por Julian Borchardt). 7ª Edição. Rio de Janeiro: LTC Editora, 1982.

MARX, K, & ENGELS, F. **Manifesto do Partido Comunista**. São Paulo: Martin Claret, 2003. (Coleção A Obra-Prima de Cada Autor).

MENEZES, José V. F. **Origem e formação do Partido dos Trabalhadores no estado de Sergipe (1980-1982)**. São Cristóvão, 2000 (Monografia apresentada ao Departamento de História, UFS – Campus de São Cristóvão, para a obtenção do título de Professor de História).

MÉSZÁROS, István. **O Desafio e fardo do tempo histórico: o socialismo do séc. XXI**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007.

_____. **Teoria da alienação em Marx**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2006.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO – MDA. **Referências para uma Estratégia de Desenvolvimento regional Sustentável no Brasil**. Série Documentos SDT 01, Brasília, março de 2005.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **O Espírito das Leis**. Martins Fontes: São Paulo, 2000.

NEZ, Héloïse. **Democracia participativa e inclusão socio-política**: as experiências de Bobigny (França) e Barreiro (Belo Horizonte, Brasil). In: <www.democraciaparticipativa.org>. Acesso em 16 out. 2008.

OFICINA para concepção da proposta de estruturação dos conselhos territoriais – Relatório. Governo de Sergipe – Secretaria de Estado do Planejamento. Aracaju, março de 2009.

OLIVEIRA, Carlos Hermínio de Aguiar. A resultante definida ou construída? De Tânia Balelar a Milton Santos. **Jornal da Cidade**, Aracaju, 30 de nov. a 1º de dez. 2008. B-6

ORTIZ, Renato. A procura de uma sociologia da prática. In: ORTIZ, Renato (org). **Pierre Bourdieu**: sociologia. São Paulo: Ática, 1983.

OUTHWAITE, Willian & BOTTOMORE, Tom. **Dicionário do Pensamento Social do Século XX**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1996.

PANNEKOEK, Anton. **Os Conselhos Operários**. Disponível em: <<http://www.marxists.org/portugues/pannekoe/1936/mes/conselhos.htm>>. Acesso em 13 nov. 2008.

PARTICIPAÇÃO Popular é uma marca na gestão municipal de Aracaju. **Jornal Cinforme – Especial**. Março de 2008. p.16.

PATEMAN, Carole. **Participação e Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PLANEJAMENTO participativo: exemplo de cidadania. In: <<http://www.seplan.se.gov.br/modules/news/article.php?storyid=611>>. Acesso em 26 ago. 2009.

PLANEJAMENTO Participativo de Sergipe. Governo de Sergipe – Secretaria de Estado do Planejamento. Aracaju, outubro de 2007.

PLANO de Desenvolvimento do Território – Agreste Central Sergipano. **Planejamento Participativo de Sergipe**. Governo de Sergipe – Secretaria de Estado do Planejamento. Aracaju, 2008.

PLANO de Desenvolvimento do Território – Alto Sertão Sergipano. **Planejamento Participativo de Sergipe**. Governo de Sergipe – Secretaria de Estado do Planejamento. Aracaju, 2008.

PLANO de Desenvolvimento do Território – Baixo São Francisco. **Planejamento Participativo de Sergipe**. Governo de Sergipe – Secretaria de Estado do Planejamento. Aracaju, 2008.

PLANO de Desenvolvimento do Território – Centro Sul Sergipano. **Planejamento Participativo de Sergipe**. Governo de Sergipe – Secretaria de Estado do Planejamento. Aracaju, 2008.

PLANO de Desenvolvimento do Território – Grande Aracaju. **Planejamento Participativo de Sergipe**. Governo de Sergipe – Secretaria de Estado do Planejamento. Aracaju, 2008.

PLANO de Desenvolvimento do Território – Leste Sergipano. **Planejamento Participativo de Sergipe**. Governo de Sergipe – Secretaria de Estado do Planejamento. Aracaju, 2008.

PLANO de Desenvolvimento do Território – Médio Sertão Sergipano. **Planejamento Participativo de Sergipe**. Governo de Sergipe – Secretaria de Estado do Planejamento. Aracaju, 2008.

PLANO de Desenvolvimento do Território – Sul Sergipano. **Planejamento Participativo de Sergipe**. Governo de Sergipe – Secretaria de Estado do Planejamento. Aracaju, 2008.

PLANO do Desenvolvimento Territorial Participativo de Sergipe: Participação, Desenvolvimento e Cidadania. Governo de Sergipe – Secretaria de Estado do Planejamento. Aracaju, outubro de 2007.

PLANO Plurianual – PPA 2004-2007. Secretaria de Estado do Planejamento – Governo de Sergipe. Disponível em <www.seplan.se.gov.br> Acesso em 23 set. 2008.

PLANO Plurianual – PPA 2008-2011. Secretaria de Estado do Planejamento – Governo de Sergipe. Disponível em <www.seplan.se.gov.br> Acesso em 23 set. 2008.

POCHMANN, Márcio e AMORIM, Ricardo (orgs.). **Atlas da exclusão social no Brasil**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2004.

PONT, Raul. **A estrela necessária**. Porto Alegre: Veraz, 2002.

_____. **Democracia, Igualdade e Qualidade de Vida: A experiência de Porto Alegre**. Porto Alegre: Editora Veraz, 2003.

_____. **Democracia, Participação, Cidadania: uma visão de esquerda**. Porto Alegre: Editora Livraria Palmarinca, 2000.

_____. **O Brasil deve exigir a Reforma Política ao Congresso Nacional**. Entrevista concedida a Luiz Pilla Vares e Denise Ritter. Disponível em: <http://www.ptsul.com.br/t_print.php?id_txt=22114>. Acesso em 08 jul. 2008.

_____. O PT e as Eleições de 2008. In: **Contribuições ao debate do PT**. Publicação da Democracia Socialista – Tendência do Partido dos Trabalhadores. Maio de 2008.

POULANTZAS, N. **O Estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1985.

REED, John. Os soviets em ação. In: Trotski, Leon. **A Revolução de Outubro**. São Paulo: Boitempo, 2007.

REGULAMENTO DA 2ª CONFERÊNCIA MUNICIPAL. Secretaria de Estado do Planejamento – Governo de Sergipe. Aracaju, julho de 2009.

RELATÓRIO de Atividades 2007. Secretaria de Estado do Planejamento – Sergipe, Governo de Todos. Disponível em <www.seplan.se.gov.br> Acesso em 23 de setembro de 2008.

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO DO ESTADO DE SERGIPE. Única – Soluções Estratégicas em Pesquisa & Consultoria: Aracaju, 2008.

RICCI, Rudá. In: **Brasil de Fato** – Circulação Nacional – Ano 6 Número 287 – SP 28/ago-03/set, 2008.

ROMANO, Jorge O., ANDRADE, Maristela de Paula e ANTUNES, Marta. **Olhar Crítico Sobre Participação e Cidadania**: a construção de uma governança democrática e participativa a partir do local. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2007. (Coleção Olhar Crítico – Volume I)

ROMÃO, Frederico Lisboa. A mesa de negociação permanente e o governo Marcelo Déda. **Jornal da Cidade**, Aracaju, 2008. Disponível em: <http://www.jornaldacidade.net/2008/noticia_arquivo.php?id=85042>. Acesso em 05 jan. 2009.

_____. Forças sociais civilizatórias e o Governo do Estado de Sergipe. In: **Jornal Cinforme**. Aracaju, 01 a 07 de junho de 2009 – Ano XXV – Edição 1364 – Caderno 1, p.2.

ROSENFELD, Denis Lerrer. **A democracia ameaçada**: o MST, o teológico-político e a liberdade. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Topbooks Editora, 2006.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social** – Volume I. São Paulo: Nova Cultural, 2000. (Coleção Os Pensadores).

SADER, Emir. **O Poder, Cadê o Poder?** Ensaios para uma esquerda renovada. São Paulo: Boitempo, 1997.

_____. Para outras democracias. In: SANTOS, Boaventura de Souza [org.]. **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SALGADO participa da Conferência do PDTP. Disponível em: <<http://www.correiodesergipe.com/lernoticia.php?noticia=23683>> Acesso em 02 mai. 2008.

SANTOS, Boaventura de Souza e AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar a cãnone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Souza [org.]. **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SANTOS, Boaventura de Souza. Introdução geral à coleção. In: SANTOS, Boaventura de Souza [org.]. **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

_____. Orçamento Participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: SANTOS, Boaventura de Souza [org.]. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SELL, Carlos Eduardo. **Introdução à Sociologia Política: política e sociedade na modernidade tardia**. Petrópolis-RJ: Vozes, 2006.

SEPLAN/IBGE. **Contas Municipais 2006**. In: <www.seplan.se.gov.br>. Acesso em 15 dez. 2008.

SERGIPE, Governo de Todos: Desenvolver e Incluir. **Planejamento estratégico 2007-2010**. Aracaju, 2007.

SERGIPE. Decreto nº 24.338, de 20 de abril de 2007. Dispõe sobre a instituição dos Territórios de Planejamento do Estado de Sergipe. **Diário Oficial do Estado de Sergipe**, Aracaju, n.25.253, 23 de abril de 2007.

SERGIPE. Decreto nº 24.339, de 20 de abril de 2007. Institui o Processo do Planejamento do Desenvolvimento Territorial Participativo de Sergipe, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de Sergipe**, Aracaju, n.25.253, 23 de abril de 2007.

SINDICALISMO e estratégia socialista. CUT Socialista e Democrática (CSD), corrente sindical cutista. In: **Contribuições ao debate do PT**. Publicação da Democracia Socialista – Tendência do Partido dos Trabalhadores. Maio de 2008.

SOCIALISMO Petista (O). Resolução do 3º Congresso do Partido dos Trabalhadores. Disponível em: <www.pt.org.br>. Acesso em 06 set. 2007.

SOCIALISMO Petista (o). Resolução do 7º Encontro Nacional, ocorrido entre 31 de maio e 3 junho de 1990, em São Paulo, e reafirmado no 2º Congresso, realizado em Belo Horizonte, entre 24 e 28 de novembro de 1999. In: LÖWY, Michael (org.). **O marxismo na América Latina: uma antologia de 1909 aos dias atuais**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

SOUZA, Ubiratan de. Orçamento Participativo: experiência do governo do estado do Rio Grande do Sul. In: GENRO, Tarso e SOUZA, Ubiratan de. **Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001.

STACCONI, Giuseppe. **Gramsci – 100 anos: revolução e política**. 3. ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 1995.

TAVARES, Juliana. A voz das ruas. In: **Sociologia ciência&vida**, Ano I, nº 8 – 2007.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Movimentos sociais e conselhos. **Cadernos Abong**. São Paulo-SP, v.15, p.7-19, 1996.

_____. **O local e o global: limites e desafios da participação cidadã**. São Paulo: Cortez Editora, 2001.

TEIXEIRA, Olívio A.; MELO, Ricardo L. de e; FRANÇA, Vera L. A. **Construindo uma territorialização para o planejamento regional de Sergipe.** Disponível em <www.enaber.com.br/downloads/art_308.pdf>. Acesso em 15 jan. 2009.

TERRIBILI, Alessandra. **Participação Popular:** uma marca do PT que precisa voltar a São Paulo. Disponível em: <www.pt.org.br>. Acesso em 06 set. 2007.

TROTSKY, Leon. **A Revolução de Outubro.** São Paulo: Boitempo, 2007.

_____. **O programa de transição para a revolução socialista.** Lisboa: Antídoto, 1978.

VISÃO Geral do Ciclo de Gestão do PPA. **PPA:** Elaboração e Gestão – Ciclo Básico. Brasília, maio de 2007. Disponível em <www.seplan.se.gov.br> Acesso em 23 set. 2008.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade:** Fundamentos da sociologia compreensiva – Vol. 2. São Paulo: Editora UnB, 2004.

Anexo i – ROTEIRO DE ENTREVISTA JUNTO À REPRESENTANTE DA SEPLAN
ESTUDO SOBRE O PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO DE SERGIPE (PP)
DATA DA ENTREVISTA: 26/05/2009

MAPEAMENTO IDENTITÁRIO

- NOME: Ana Cristina de Carvalho Prado
- SEXO: Feminino
- IDADE: 46 anos
- ESTADO CIVIL: Casada
- FILHOS: 2
- ESCOLARIDADE: Superior com pós-graduação
- ÁREA DE FORMAÇÃO: Química Industrial
- PROFISSÃO: Servidora pública estadual
- OCUPAÇÃO: Secretária adjunta do planejamento do governo de Sergipe
- CARGOS JÁ OCUPADOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: Instituto Parreira Horta

ROTEIRO DE PERGUNTAS

- 1 - O que você pensa sobre a democracia participativa?
- 2 - Como você descreve o contexto em que se dá essa experiência sergipana, o PP?
- 3 - Qual sua avaliação da metodologia adotada no PP desde a territorialização do estado até a organização das conferências?
- 4 - Você acha que o PP está efetivamente promovendo a participação popular, ou seja, a inclusão política de setores historicamente ignorados pelo Estado?
- 5 - O PP está promovendo a “inclusão social” através da “inversão de prioridades” na implementação de políticas públicas pelo governo estadual?
- 6 - O PP estabelece uma nova forma de fazer política, possibilitando um maior “controle social” sobre o Estado e promovendo um espaço de articulações entre os atores sociais?
- 7 - Em que medida o PP contribui com um processo de emancipação social?
- 8 - Como surgiu a proposta do PP?
- 9 - Para construir o PP, foi adotada alguma experiência como referência?
- 10 - A experiência do OP de Aracaju influenciou na construção do PP?
- 11 - Houve reações contrárias à construção do PP dentro do governo?
- 12 - Houve algum conflito com o Legislativo?
- 13 - Porque o projeto dos Conselhos ainda não foi votado?
- 14 - Qual foi o critério para a distribuição de recursos do PPA entre os Territórios?
- 15 - Quais são os desafios do PP agora?
- 16 - Já havia participado antes de alguma forma de consulta popular?
- 17 - Você usou alguma estratégia para debater com os delegados e sanar conflito?
- 18 - O que muda com o PP na atividade de seu órgão/secretaria?
- 19 - Nas conferências do PP ocorreu algum conflito com os delegados?
- 20 - Você aprendeu alguma coisa útil para sua função nas discussões com os delegados?
- 21 - Quais são as maiores dificuldades para os técnicos?
- 22 - Quais são os desafios para os técnicos do Governo?

Anexo ii – ROTEIRO DE ENTREVISTA JUNTO À REPRESENTANTE DA CMP/SE
ESTUDO SOBRE O PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO DE SERGIPE (PP)
DATA DA ENTREVISTA: 24/04/2009

MAPEAMENTO IDENTITÁRIO

- NOME: Maria Isabel Lima Cajirama
- SEXO: Feminino
- IDADE: 59 anos
- ESTADO CIVIL: Casada
- FILHOS: 11
- ESCOLARIDADE: Fundamental
- OCUPAÇÃO/ ATUAÇÃO: Dona de casa e militante da Marcha Mundial de Mulheres, Setorial de Mulheres do PT, Central de Movimentos Populares/SE, Fórum da Reforma Urbana

ROTEIRO DE PERGUNTAS

- 1 - O que você pensa sobre a democracia participativa?
- 2 - Como você descreve o contexto em que se dá essa experiência sergipana, o PP?
- 3 - Qual sua avaliação da metodologia adotada no PP desde a territorialização do estado até a organização das conferências?
- 4 - Você acha que o PP está efetivamente promovendo a participação popular, ou seja, a inclusão política de setores historicamente ignorados pelo Estado?
- 5 - O PP está promovendo a “inclusão social” através da “inversão de prioridades” na implementação de políticas públicas pelo governo estadual?
- 6 - O PP estabelece uma nova forma de fazer política, possibilitando um maior “controle social” sobre o Estado e promovendo um espaço de articulações entre os atores sociais?
- 7 - Em que medida o PP contribui com um processo de emancipação social?
- 8 - O movimento elaborou diretrizes e estratégias para a atuação de seus membros no PP?
- 9 - As demandas do movimento foram contempladas no PP?
- 10 - Como assegurar a efetivação das demandas levantadas no PP?
- 11 - Vocês têm utilizado quais meios para cobrar a efetivação das ações do governo?
- 12 - Houve algum impacto do PP na agenda e na dinâmica do movimento?
- 13 - Você acha que o PP pode acabar substituindo outras formas de pressão e cobrança?
- 14 - Houve conflitos no PP envolvendo a CMP?
- 15 - Para seu movimento quais são os desafios do PP agora?

Anexo iii – ROTEIRO DE ENTREVISTA JUNTO AO REPRESENTANTE DO MST/SE
ESTUDO SOBRE O PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO DE SERGIPE (PP)
DATA DA ENTREVISTA: 24/04/2009

MAPEAMENTO IDENTITÁRIO

- NOME: Esmeraldo Leal dos Santos
- SEXO: Masculino
- IDADE: 35 anos
- ESTADO CIVIL: Casada
- FILHOS: 1
- ESCOLARIDADE: Pós-graduado
- ÁREA DE FORMAÇÃO: Mestrado em Sociologia Rural
- ATUAÇÃO/OCUPAÇÃO: Dirigente do MST/SE

ROTEIRO DE PERGUNTAS

- 1 - O que você pensa sobre a democracia participativa?
- 2 - Como você descreve o contexto em que se dá essa experiência sergipana, o PP?
- 3 - Qual sua avaliação da metodologia adotada no PP desde a territorialização do estado até a organização das conferências?
- 4 - Você acha que o PP está efetivamente promovendo a participação popular, ou seja, a inclusão política de setores historicamente ignorados pelo Estado?
- 5 - O PP está promovendo a “inclusão social” através da “inversão de prioridades” na implementação de políticas públicas pelo governo estadual?
- 6 - O PP estabelece uma nova forma de fazer política, possibilitando um maior “controle social” sobre o Estado e promovendo um espaço de articulações entre os atores sociais?
- 7 - Em que medida o PP contribui com um processo de emancipação social?
- 8 - O movimento elaborou diretrizes e estratégias para a atuação de seus membros no PP?
- 9 - As demandas do movimento foram contempladas no PP?
- 10 - Como assegurar a efetivação das demandas levantadas no PP?
- 11 - Vocês têm utilizado quais meios para cobrar a efetivação das ações do governo?
- 12 - Houve algum impacto do PP na agenda e na dinâmica do movimento?
- 13 - Você acha que o PP pode acabar substituindo outras formas de pressão e cobrança?
- 14 - Houve conflitos no PP envolvendo a MST?
- 15 - Para seu movimento quais são os desafios do PP agora?

Anexo iv – ROTEIRO DE ENTREVISTA JUNTO AO REPRESENTANTE DO SINTESE E
DELEGADO DO TERRITÓRIO CENTRO SUL
ESTUDO SOBRE O PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO DE SERGIPE (PP)
DATA DA ENTREVISTA: 02/05/2009

MAPEAMENTO IDENTITÁRIO

- NOME: Paulo Roberto Caduda Santos
- SEXO: Masculino
- IDADE: 30 anos
- ESTADO CIVIL: Casada
- FILHOS: 1
- ESCOLARIDADE: Superior
- ÁREA DE FORMAÇÃO: Letras
- ATUAÇÃO/OCUPAÇÃO: Professor de ensino fundamental e médio e dirigente do SINTESE-Centro Sul

ROTEIRO DE PERGUNTAS

- 1 - O que você pensa sobre a democracia participativa?
- 2 - Como você descreve o contexto em que se dá essa experiência sergipana, o PP?
- 3 - Qual sua avaliação da metodologia adotada no PP desde a territorialização do estado até a organização das conferências?
- 4 - Você acha que o PP está efetivamente promovendo a participação popular, ou seja, a inclusão política de setores historicamente ignorados pelo Estado?
- 5 - O PP está promovendo a “inclusão social” através da “inversão de prioridades” na implementação de políticas públicas pelo governo estadual?
- 6 - O PP estabelece uma nova forma de fazer política, possibilitando um maior “controle social” sobre o Estado e promovendo um espaço de articulações entre os atores sociais?
- 7 - Em que medida o PP contribui com um processo de emancipação social? - O movimento elaborou diretrizes e estratégias para a atuação de seus membros no PP?
- 9 - As demandas do movimento foram contempladas no PP?
- 10 - Como assegurar a efetivação das demandas levantadas no PP?
- 11 - Vocês têm utilizado quais meios para cobrar a efetivação das ações do governo?
- 12 - Houve algum impacto do PP na agenda e na dinâmica do movimento?
- 13 - Você acha que o PP pode acabar substituindo outras formas de pressão e cobrança?
- 14 - Houve conflitos no PP envolvendo o SINTESE?
- 15 - Para seu movimento quais são os desafios do PP agora?

Anexo v – ROTEIRO DE ENTREVISTA JUNTO AO DELEGADO DO TERRITÓRIO
AGRESTE CENTRAL SERGIPANO
ESTUDO SOBRE O PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO DE SERGIPE (PP)
DATA DA ENTREVISTA: 09/05/2009

MAPEAMENTO IDENTITÁRIO

- NOME: José Joelito Costa Santos
- SEXO: Masculino
- IDADE: 33 anos
- ESTADO CIVIL: Casada
- FILHOS: 2
- ESCOLARIDADE: Médio
- ÁREA DE FORMAÇÃO: Técnico contábil
- ATUAÇÃO/OCUPAÇÃO: Agricultor, funcionário público municipal, Presidente do Conselho Municipal do Desenvolvimento Regional Sustentável

ROTEIRO DE PERGUNTAS

- 1 - O que você pensa sobre a democracia participativa?
- 2 - Como você descreve o contexto em que se dá essa experiência sergipana, o PP?
- 3 - Qual sua avaliação da metodologia adotada no PP desde a territorialização do estado até a organização das conferências?
- 4 - Você acha que o PP está efetivamente promovendo a participação popular, ou seja, a inclusão política de setores historicamente ignorados pelo Estado?
- 5 - O PP está promovendo a “inclusão social” através da “inversão de prioridades” na implementação de políticas públicas pelo governo estadual?
- 6 - O PP estabelece uma nova forma de fazer política, possibilitando um maior “controle social” sobre o Estado e promovendo um espaço de articulações entre os atores sociais?
- 7 - Em que medida o PP contribui com um processo de emancipação social?

- 8 - O que lhe motivou a participar?
- 9 - Antes do PP, qual era o meio que você utilizava para reivindicar ou cobrar do governo?
- 10 - Você usou alguma estratégia para defender e aprovar propostas no PP?
- 11 - As demandas de seu município ou Território foram contempladas no PP?
- 12 - Em que estágio estão? Execução/Implantação?
- 13 - Você se sente ontemplado/identificado com o Plano de Desenvolvimento do seu Território?
- 14 - O que você acha que deve ser feito para garantir a efetivação das demandas do PP?
- 15 - As demandas que apresentou dizem respeito a questões mais concretas ou mais gerais?
- 16 - Você estabeleceu contatos ou trocou informações com delegados de outros municípios?
- 17 - Nas reuniões do PP você presenciou ou se envolveu em algum conflito/disputa?
- 18 - Como foi a relação com os técnicos do governo, políticos, movimentos sociais e outros segmentos?
- 19 - Você acredita ter aprendido alguma coisa com a participação no PP?
- 20 - Quais são os desafios do PP agora?

Anexo vi – ROTEIRO DE ENTREVISTA JUNTO AO PREFEITO DE POÇO VERDE
ESTUDO SOBRE O PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO DE SERGIPE (PP)
DATA DA ENTREVISTA: 02/05/2009

MAPEAMENTO IDENTITÁRIO

- NOME: Antonio da Fonseca Dória
- SEXO: Masculino
- IDADE: 46 anos
- ESTADO CIVIL: Casada
- FILHOS: 2
- ESCOLARIDADE: Superior em andamento
- ÁREA DE FORMAÇÃO: Enfermagem
- ATUAÇÃO/OCUPAÇÃO: Prefeito reeleito de Poço Verde e presidente da Amurces – Associação dos Municípios da Região Centro-Sul de Sergipe

ROTEIRO DE PERGUNTAS

- 1 - O que você pensa sobre a democracia participativa?
- 2 - Como você descreve o contexto em que se dá essa experiência sergipana, o PP?
- 3 - Qual sua avaliação da metodologia adotada no PP desde a territorialização do estado até a organização das conferências?
- 4 - Você acha que o PP está efetivamente promovendo a participação popular, ou seja, a inclusão política de setores historicamente ignorados pelo Estado?
- 5 - O PP está promovendo a “inclusão social” através da “inversão de prioridades” na implementação de políticas públicas pelo governo estadual?
- 6 - O PP estabelece uma nova forma de fazer política, possibilitando um maior “controle social” sobre o Estado e promovendo um espaço de articulações entre os atores sociais?
- 7 - Em que medida o PP contribui com um processo de emancipação social?
- 8 - Sua gestão na prefeitura de Poço Verde usa mecanismos de participação popular?
- 9 - O que motivou sua participação intensa no PP?
- 10 - Você participou de qual grupo temático?
- 11 - Como era a relação prefeitura/governo estadual antes do PP?
- 12 - Com o esta relação se alterou?
- 13 - Nas reuniões do PP você presenciou ou se envolveu em algum conflito/disputa?
- 14 - Como foi a relação com os técnicos do governo, políticos, movimentos sociais e outros segmentos?
- 15 - Quais são os ganhos de Poço Verde e do Território Centro-Sul sergipano com o PP?
- 16 - Foi realizada em seu município ou Território alguma reunião com a sociedade para apresentar as atividades do PP?
- 17 - Na sua opinião quais são os desafios do PP agora?

Anexo vii – FICHA DE INSCRIÇÃO DA 1ª CONFERÊNCIA MUNICIPAL

**PLANEJAMENTO DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO
CONFERÊNCIA MUNICIPAL
FICHA DE INSCRIÇÃO**

MUNICÍPIO

NOME

ENDEREÇO

CIDADE

TELEFONE **E-MAIL**

PROFISSÃO

INSTITUIÇÃO

CARGO/FUNÇÃO

SEGMENTO QUE REPRESENTA

PODER PÚBLICO SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA

INICIATIVA PRIVADA OUTROS:

GRUPOS TEMÁTICOS: o participante deverá escolher um dos grupos temáticos abaixo relacionados, do qual fará parte no dia da Conferência.

SAÚDE CULTURA, ESPORTE E LAZER

EDUCAÇÃO ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

HABITAÇÃO INFRA-ESTRUTURA (ESTRADAS, TRANSPORTE, ENERGIA, SANEAMENTO AMBIENTAL)

ASSISTÊNCIA SOCIAL AGROPECUÁRIA

SEGURANÇA INDÚSTRIA, COMÉRCIO, SERVIÇOS E TURISMO

viii – DIAGNÓSTICO RÁPIDO PARTICIPATIVO

O QUE TEMOS (REALIDADE)	O QUE QUEREMOS (DESEJO)	O QUE PODEMOS FAZER (COMO FAZER)	LOCAL	PRIORIDADE			
				1	2	3	4



GOVERNO DE SERGIPE
SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO

ANEXO II

DIAGNÓSTICO RÁPIDO PARTICIPATIVO – DRP

ix – Relatório da 1ª Conferência Municipal

TEMAS (DIRETRIZES ESTRATÉGICAS)	PROPOSTAS/DEMANDAS	LOCALIZAÇÃO				PRIORIDADE
		1	2	3	4	
INSERÇÃO PELO DIREITO						
1. UNIVERSALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SAÚDE						
2. UNIVERSALIZAÇÃO DO ENSINO PÚBLICO DE QUALIDADE						
3. GARANTIA DE SEGURANÇA AO CIDADÃO						
4. PROTEÇÃO SOCIAL À POPULAÇÃO MAIS VULNERÁVEL E ÀS MINORIAS						
5. DESENVOLVIMENTO URBANO E HABITAÇÃO						
6. CULTURA, ESPORTE E LAZER						
7. MODERNIZAÇÃO E DEMOCRATIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA						
INSERÇÃO PELA RENDA						
8. INFRA-ESTRUTURA: SISTEMA VIÁRIO, TRANSPORTE, ENERGIA, SANEAMENTO AMBIENTAL						
9. AGROPECUÁRIA						
10. INDÚSTRIA, COMÉRCIO, SERVIÇOS E TURISMO.						
1- 1º ANO / 2- 2º ANO / 3- 3º ANO / 4- 4º ANO						

Fonte: SEPLAN, 2007.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)