

# ENVOLVIMENTO SOCIAL NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O PPA PARTICIPATIVO 2008-2011 NA BAHIA

André Silva Pomponet<sup>1</sup>

## RESUMO

A conciliação entre planejamento e participação social é um fenômeno relativamente recente no Brasil em geral e na Bahia, em particular. O País é herdeiro de uma tradição que sempre limitou o planejamento às opiniões de técnicos governamentais, autoridades políticas e grandes empresários, principalmente durante a Ditadura Militar. Com a redemocratização e a Constituição de 1988, todavia, o Brasil começou a viver transformações que incluíram uma maior participação da sociedade na arena da formulação das políticas públicas. É o caso recente da Bahia, que em 2007 construiu um Plano Plurianual participativo, mobilizando milhares de pessoas em todas as regiões do estado. O alcance e as limitações do PPA Participativo, como a experiência ficou conhecida, é o objeto de análise do presente artigo.

**Palavras-chave:** plano plurianual; participação popular; planejamento.

## ABSTRACT

The conciliation between planning and social participation is a relatively recent phenomenon in Brazil in general and particular in Bahia. The country is inheriting of a tradition that always limited the planning to the opinions of the technician governmental, authorities politics and great entrepreneurs, mainly during the Military dictatorship. With the redemocratization of the country and the Constitution of 1988, however, the country started to live transformations that had included a bigger participation of the society in the enclosure for bullfighting of the formularization of the public politics. It is the recent case of Bahia that constructed a Plurianual Plan in 2007, mobilizing thousand of people in all the regions of the state. The reach and the limitations of the PPA Participativo, as the experience was known, are the object of analysis of the present article.

**Key words:** plurianual plan, participation of the society, planning.

## INTRODUÇÃO

---

<sup>1</sup> Economista/UEFS e Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental  
E-mail: andrepomponet@hotmail.com

# **Livros Grátis**

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

Milhares de livros grátis para download.

Planejamento e participação social nunca caminharam juntos no Brasil. Somente nos últimos 20 anos, quando começamos a viver o mais prolongado período democrático de nossa História recente, é que se começou a ensaiar a formulação de políticas de longo prazo com envolvimento da sociedade. Ainda assim, estamos distantes de consolidar uma sólida cultura de controle social, dado o baixo engajamento da população nos tímidos processos participativos que vão surgindo e também devido à perpetuação no poder de grupos políticos forjados ao longo da Ditadura Militar e que são, por convicção ideológica ou por estratégia de sobrevivência política, avessos a esses instrumentos de exercício da democracia.

Mas, mesmo com as limitações apontadas acima, o País avançou consideravelmente em relação a algumas décadas atrás. Quando o planejamento se impôs como um importante instrumento de desenvolvimento, principalmente para o Brasil que pretendia se industrializar, o povo não foi convidado a participar. Somente os técnicos governamentais, os grandes empresários e a classe política eram mobilizados para discutir e propor. A partir de 1964, quando o Golpe Militar encerrou o surto democrático de 18 anos, essa tendência se acentuou. Desde então, não havia mais apenas o desprezo pelo envolvimento da sociedade, mas a ameaça comunista, onipresente, que justificou os reiterados atentados aos mais elementares princípios democráticos. Com base nessa alegação, era compreensível que planejamento e participação social trilhassem caminhos divergentes.

A Bahia seguiu os passos do regime. Numa região dependente da exportação de *commodities* agrícolas e com precária infra-estrutura, as ações de planejamento revestiam-se de importância crucial. Décadas depois, o estado havia conseguido consolidar um parque industrial, desenvolver o comércio e os serviços em algumas cidades e se situar como uma das maiores economias entre os estados brasileiros. Porém, esse processo se deu com os mesmos vícios do plano nacional: sem o envolvimento da sociedade e preservando a cultura retrógrada e em grande parte responsável pelo atraso das regiões mais pobres.

Somente a partir de 1988, com a redemocratização e com as pressões sociais que se refletiram em uma Carta Magna mais democrática, é que o envolvimento da sociedade começou a florescer. E, superados os problemas inflacionários legados pelo Regime Militar, o planejamento foi aos poucos recuperando seu papel de ferramenta estratégica do desenvolvimento. Entre os instrumentos do planejamento legados pela Constituição de 1988

está o Plano Plurianual, que, aos poucos, vai se flexibilizando na direção da incorporação mais plena das demandas da sociedade.

Foi o que aconteceu na Bahia em 2007, quando o governo consultou a sociedade através do Plano Plurianual Participativo, com o objetivo de construir um documento que conciliasse as reivindicações da sociedade com as restrições orçamentárias e as limitações institucionais. Em vigor a partir de 2008 até 2011, o PPA da Bahia coloca-se como uma experiência ímpar de planejamento e participação social no cenário brasileiro.

O objetivo do presente artigo é justamente analisar a experiência de construção do PPA Participativo, apontando suas virtudes e limitações. Para tanto, recorre-se a uma retrospectiva histórica como suporte. É o que se fará a partir da seção seguinte, que descreve a trajetória do planejamento brasileiro a partir do Golpe de 1964, sempre visualizando a dimensão da participação popular. Adiante, considerando-se o mesmo intervalo histórico, focaliza-se a evolução do planejamento na Bahia sob o mesmo prisma, até o pós-1988. Por fim, mergulha-se na construção do PPA Participativo 2008-2011, para arrematar-se em seguida com as considerações finais.

## **TRAJETÓRIA RECENTE DO PLANEJAMENTO**

A administração pública no Brasil entrou em uma nova fase a partir da Constituição de 1988. Até o término da Ditadura Militar (1964-1985), não havia envolvimento da sociedade com a gestão pública. Foi, a propósito, a pressão de sindicatos e movimentos sociais por maior espaço político que serviu de justificativa para o golpe militar que depôs o presidente João Goulart em 1º de abril de 1964. Era natural, portanto, que os generais-presidentes conduzissem o governo sem a preocupação de envolver a sociedade na tomada de decisões, limitando as discussões às esferas burocráticas.

Embora deficitário em termos de participação popular, o período ditatorial colaborou para uma melhor organização das atividades de planejamento no País. Foi essa melhor organização que contribuiu para o êxito do “Milagre Econômico” (1968-1973), levando o Brasil a um período de vertiginosa expansão econômica, quando o mundo civilizado patinava sob a *estagflação*. As bases desse ciclo e os grandes investimentos em infra-estrutura começaram com o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), seguindo-o os famosos I e II Plano

Nacional de Desenvolvimento (PND), cobrindo um período de aproximadamente 15 anos (ALMEIDA, 2004). A semelhança entre essas iniciativas de planejamento plurianual reside na ênfase nos aspectos econômicos, como a supressão dos entraves logísticos ao crescimento, e a ausência de participação da sociedade.

Nessa fase, a ausência de qualquer mecanismo de participação social no planejamento pode ser explicada por três fatores. O primeiro deles é político: numa época em que corações e mentes estavam mobilizados pela *Guerra Fria*, até mesmo simples processos de consulta à sociedade podiam ser interpretados como *comunização* do Brasil. Principalmente para os generais-presidentes, que promoveram a quartelada com o propósito de conter a ameaça comunista que, segundo eles, pairava sobre o País. O segundo fator é social: herdeira de tradições escravocratas, oligárquicas e patrimonialistas, a classe dirigente brasileira com certeza jamais veria com simpatia a mobilização social que almejava maior participação nas decisões políticas. Em parte esse temor, alimentado pelos setores mais conservadores, favoreceu o golpe.

O terceiro fator reporta-se à administração pública: numa época em que o Brasil começava a formar técnicos qualificados nas universidades que se espalhavam país afora, a crença positivista de tradição militar, de que essas pessoas, alojadas nos gabinetes governamentais, poderiam com seus estudos e projetos alavancar o desenvolvimento do Brasil naturalmente levaria à subestimação de outros instrumentos, como a consulta à sociedade. Note-se que a abundância de crédito externo barato e o desempenho exuberante da economia corroboraram a aposta na qualidade dos técnicos brasileiros.

O ciclo que combinou sofisticação nas ferramentas de planejamento e nenhuma democracia esgotou-se com a saturação da receita de sucesso. O crédito externo tornou-se oneroso com a crise do petróleo a partir de 1973 e a elevação dos juros nos Estados Unidos em 1979, a inflação ascendente minou a capacidade de planejamento do Estado e o êxito econômico que legitimava o regime refluuiu para recessão no início da década de 1980, provocando pressões populares pela redemocratização. Assim, logo que os militares deixaram o poder, o povo elegeu a Assembléia Constituinte de 1988, enquanto a inflação atingia percentuais vertiginosos, inviabilizando o planejamento governamental. À época surgiam críticas à máquina estatal legada pelos militares, inchada, cara e pouco eficiente. Essas críticas iam além, recomendando a redução do Estado e o fortalecimento dos mecanismos de mercado, o

que coincidia com as prêdicas liberais que defendiam a primazia do mercado e que faziam sucesso nos países desenvolvidos desde meados da década de 1970.

Era natural que, com a ressurgência dessas idéias nos países em desenvolvimento, em finais dos anos 1980, o planejamento governamental fosse mantido em situação secundária. No debate ideológico que se travava, as simplificações grosseiras reduziam o Estado a um estorvo que embaraçava a ação otimizadora do mercado. O ex-presidente Fernando Collor, deposto através de *impeachment* em 1992, era o principal porta-voz da “modernidade” esquematizada no *Consenso de Washington* e arauto das transformações que o “Brasil exigia”, até ser apeado do poder. Espertamente, escamoteava-se que uma das razões da incapacidade do Estado de planejar residia justamente na anarquia monetária decorrente da inflação que atingiu quatro dígitos anuais. O discurso vigente, que se constituía na crença dos mais desavisados, era de que o mercado sem amarras, atuando através de suas forças otimizadoras, corrigiria a balbúrdia provocada pelo Estado e que, em uns poucos anos, atingiríamos o paraíso liberal. Não foi o que se verificou posteriormente, não só no Brasil, mas em diversos outros países da América Latina.

Embora as funções de planejamento perdessem ímpeto, por outro lado surgiam mecanismos que fortaleciam a participação social no gerenciamento dos recursos públicos. É o caso do Sistema Único de Saúde (SUS), cuja gestão prevê a participação de membros da comunidade nas esferas municipal, estadual e também federal. O envolvimento da sociedade no gerenciamento da saúde foi um dos primeiros legados da Constituição de 1988, já que a lei complementar foi promulgada apenas dois anos depois (BRASIL, 1990; BRASIL, 1988). Mais demorados, os mecanismos de participação social referentes à educação demoraram quase uma década para se definir e tomaram forma com a lei que instituiu as diretrizes e bases da educação nacional (LDB), sob a gestão Fernando Henrique Cardoso (BRASIL, 1996). Mas, mesmo instituído através de legislação, o envolvimento social permanece escasso, apesar de alguns avanços, em função da ausência de uma cultura participativa mais sólida dos brasileiros.

De qualquer forma, os caminhos da participação social e do planejamento no Brasil convergiram nos últimos anos, apesar dos percalços e das dificuldades que permanecem postos. O caso baiano, em particular, começa a ser discutido na seção seguinte.

## **PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA BAHIA**

A Bahia sempre acompanhou as tendências do planejamento no Brasil. As primeiras iniciativas no estado datam de maio de 1955, quando foram criados o Conselho de Desenvolvimento da Bahia (CONDEB) e a Comissão de Planejamento Econômico, com a finalidade de propor políticas para o desenvolvimento do estado. As discussões eram conduzidas por técnicos, especialistas e empresários convidados, com o eventual suporte de instituições como o Banco do Nordeste e do então Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (POMPONET, 2002, p. 19). Confirmando a cultura vigente no Brasil, não havia nenhum envolvimento social na formulação de políticas.

Somente onze anos depois, em 1966, é que se ensaiaram novos passos em direção ao planejamento na Bahia. Foi quando surgiu o Sistema Estadual de Planejamento (SEP), que tinha o objetivo de promover reformas com a finalidade de estruturar melhor os programas e projetos do estado (BAHIA, 2006, p.17). Manteve-se a rotina de não envolver a sociedade, já que apenas funcionários do Estado, especialistas, professores e representantes da classe empresarial tinham assento nos debates. Já sob os auspícios do regime militar, o planejamento no estado se impunha como uma necessidade urgente, pois a política de desconcentração industrial em direção ao Nordeste ganhava fôlego, sob a coordenação da SUDENE. Faziam-se, pois, necessários investimentos em infra-estrutura, concessão de crédito, redução de impostos, renúncia fiscal e estudos prévios de localização (POMPONET, 2002). Para tanto, tornava-se imprescindível a institucionalização do planejamento.

O acúmulo de necessidades conduziu à criação da Secretaria de Planejamento, em maio de 1971. A finalidade definida para o órgão foi o de formular programas que orientassem as inversões setoriais do Executivo (BAHIA, 2006). De imediato, elaborou-se o Plano Trienal de Governo (1972-1974) e o Orçamento Trienal, válido pelo mesmo período. Na gestão seguinte (1975-1979), a orientação para o planejamento foi a interiorização do desenvolvimento. Na década de 1980, o desgaste da Ditadura Militar e o baixo crescimento econômico brasileiro se refletiram sobre as atividades de planejamento na Bahia, alcançando o ápice justamente depois da redemocratização, nas gestões Waldir Pires (1987-1989) e Nilo Coelho (1989-1991). Nessa ocasião, as turbulências decorrentes da inflação e os efeitos do endividamento público corroeram a capacidade do Estado de planejar o desenvolvimento,

mesmo com os esforços voltados para a promoção de uma reforma administrativa (BAHIA, 2006, p.17).

A redemocratização fortaleceu a pressão popular pela melhoria na oferta de serviços públicos, principalmente de saúde e educação. Na Bahia, onde o arbítrio do regime combinara-se a práticas políticas retrógradas, os indicadores sociais eram ainda mais vexatórios. Em 1991, por exemplo, 74,38 por mil crianças morriam antes de completar um ano de vida, desconsiderando a Região Metropolitana de Salvador (RMS). A expectativa de vida era inferior a 60 anos e menos de 60% das crianças com idade escolar freqüentavam as salas de aula. O analfabetismo, funcional ou não, atingia cerca de dois terços da população residente fora da RMS (POMPONET; SGANZERLA, 2007). Era, portanto, um quadro caótico herdado dos anos de ditadura e de restrições às liberdades. A pressão pela oferta desses serviços era, portanto, compreensível.

Com a nova Constituição, vieram novos instrumentos orçamentários e de planejamento. Entre estes instrumentos está o Plano Plurianual, lei de iniciativa do Executivo e que contém as diretrizes, objetivos e metas da administração com periodicidade quadrienal. A formulação do PPA ocorre no primeiro ano da gestão e encerra-se no primeiro ano do mandato subsequente. Proposto pelo Executivo, exige aprovação pelo Legislativo, etapa na qual é possível a apresentação e incorporação de emendas. O prazo-limite para o encaminhamento do PPA para as casas legislativas é 31 de agosto, e para aprovação pelos parlamentares, 15 de dezembro. Após essa etapa, a proposta retorna ao Executivo para sanção, tornando-se lei e entrando em vigência no primeiro dia de janeiro do ano seguinte.

O PPA é um instrumento que contempla propostas estratégicas da gestão, voltadas para o longo prazo e cuja execução não se esgota em um único exercício orçamentário. É composto pela previsão de despesas de capital – ou outras despesas destas decorrentes, como juros e amortizações – e pelos programas de duração continuada, como investimentos em saúde e educação, por exemplo. Um aspecto importante do PPA é que a programação ocorre de forma regionalizada, o que facilita a apresentação de propostas voltadas para o desenvolvimento de territórios que enfrentam problemas específicos.

Embora existam outros instrumentos para promoção de políticas públicas no Brasil, o Plano Plurianual adquire importância ímpar. Primeiro, pela abrangência, porque contempla todos os



programas e projetos previstos para o quadriênio seguinte. Segundo, pela sua dimensão estratégica, dada a visibilidade atribuída às iniciativas mais relevantes da administração. Terceiro, porque o orçamento anual vincula-se e não pode estar em desacordo com o plano plurianual, o que reforça a sua relevância. A participação social na formulação do PPA e no acompanhamento da execução reveste-se, portanto, de importância fundamental para o bom desempenho das políticas sociais.

Embora a consulta à sociedade não seja compulsória no plano plurianual, o recurso aos poucos tem se disseminado no Brasil, imitando práticas similares às das modernas sociedades democráticas, e se revelado uma ferramenta poderosa para a alocação mais eficiente e eficaz de recursos públicos, assim como para inibir práticas criminosas, como a corrupção e a malversação do dinheiro dos contribuintes. Tímido em meados da década de 1980, o mecanismo ganhou impulso a partir do Orçamento Participativo das prefeituras de São Paulo-SP e Porto Alegre-RS, entre 1989 e 1992, e hoje constitui rotina em centenas de prefeituras brasileiras e também em alguns governos estaduais, como é o caso do atual governo baiano. Experiências de planejamento plurianual participativo também estão em curso em estados como o Ceará e Tocantins.

O primeiro PPA da Bahia, vigente entre 1992 e 1995, não contemplou a participação da sociedade em nenhuma medida. Na apresentação do documento, o planejamento é apontado como instrumento adequado para dar maior eficiência às ações do Estado e ressalta a necessidade de se retomá-lo para a promoção do desenvolvimento da Bahia. Definiu-se também que as áreas prioritárias para as ações governamentais seriam educação, saúde, justiça e segurança pública (BAHIA, 1991). No Plano Plurianual seguinte (1996-1999) também não houve qualquer iniciativa de consulta à sociedade, mas se adotou com mais clareza a regionalização, aglutinando os investimentos em torno de “núcleos de desenvolvimento” identificados como potenciais geradores de crescimento. A estratégia de desenvolvimento adotada foi a do “crescimento seletivo”, priorizando os segmentos que apresentassem maior potencial de inserção competitiva nos mercados nacional e mundial (BAHIA, 1995).

No PPA 2000-2003 também não houve consulta à sociedade e a grande novidade foi a adoção de uma nova regionalização. Segundo o documento, a nova realidade da economia baiana exigia uma espacialização que contemplasse os corredores de circulação da produção, em

lugar do padrão vinculado às atividades produtivas tradicionais (BAHIA, 1999). A apresentação do PPA destacava também a reorganização financeira, administrativa e a retomada pelo Estado da capacidade de investimento. A ênfase na oferta de serviços públicos, o desenvolvimento econômico e a reversão dos péssimos indicadores sociais do estado continuavam como metas perseguidas pela administração (BAHIA, 1999).

Os primeiros sinais de mudança na relação entre o Estado e a sociedade na formulação de políticas públicas vieram apenas no PPA 2004-2007, mas mesmo assim com limitações. Na apresentação se destaca que o documento “envolveu mecanismos de consulta à sociedade”, além da habitual mobilização de setores técnicos do governo. Deduz-se que o objetivo foi romper com os padrões tradicionais da administração pública, adotando um “caráter participativo e solidário que se pretende imprimir à ação do governo, buscando um modelo de gestão compartilhada” (BAHIA, 2003, p. 17). A consulta, porém, teve alcance limitado, já que apenas 500 pessoas, entre representantes de conselhos, associações, lideranças empresariais e sindicatos compareceram às reuniões que aconteceram somente em Salvador (BAHIA, 2003, p. 17).

O critério adotado para definir os participantes também foi muito restritivo. É que os convidados para participar das discussões foram definidos por cada secretaria, que selecionou o público encarregado da apresentação de propostas e se responsabilizou pela emissão e envio de convites, além da oferta de subsídios para participação nas discussões (BAHIA, 2003, p. 17). Além das evidentes limitações ao exercício democrático, há o claro risco de que os atores convidados a participar da discussão tenham estreitas afinidades políticas com o grupo governante, tendendo a reproduzir a visão oficial do Estado, com prejuízos para o exercício do contraditório e enfraquecendo o conteúdo das propostas.

Nos anos seguintes houve algum avanço em relação à Lei Orçamentária Anual (LOA), já que o Orçamento Cidadão concedia à sociedade a oportunidade de participar mais diretamente da aplicação de recursos. Implantado em 2005, para a elaboração do orçamento 2006, a proposta tinha a limitação de só aceitar propostas através de telefonema ou pela internet, meios menos acessíveis à população mais pobre, principalmente a residente em áreas rurais. Apesar das limitações, o processo apresentou algumas sinalizações positivas, como a melhor captação de demandas da sociedade, mais ações nas áreas de saúde, educação e segurança pública (GOVERNADOR..., 2006).

Essas iniciativas demonstram que, nos últimos anos, têm crescido o protagonismo da sociedade na elaboração e aplicação de políticas públicas. Isso ficou mais visível quando houve uma maior abertura por parte do governo estadual, o que resultou no PPA Participativo, que contribuiu para a elaboração do Plano Plurianual 2008-2011.

## **O PPA PARTICIPATIVO**

A primeira novidade do Planejamento Plurianual 2008-2011 na Bahia foi o critério para adotar uma nova regionalização. Atendendo aos anseios dos movimentos sociais e da sociedade, fez-se opção pela adoção dos “Territórios de Identidade”, que divide a Bahia em 26 territórios e utiliza critérios culturais, sociais e, evidentemente, econômicos. Essa territorialização, empregada também pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, é produto das discussões dos movimentos sociais, principalmente aqueles vinculados à agricultura, desde meados da década passada e considera como fator fundamental o sentimento de “pertencimento”.

Mais do que uma nova regionalização, a adoção dos territórios de identidade representou uma mudança nos padrões de planejamento territorial, que deixou de ser uma atividade exclusiva dos gabinetes dos técnicos governamentais e passou a envolver também os atores sociais que atuam mais diretamente sobre o espaço e que, portanto, têm credenciais para contribuir com a discussão. Considere-se ainda a disposição do governo de adotar uma territorialização unificada para a aplicação de políticas públicas, já que a regionalização anterior adotada pela Secretaria de Planejamento não era rigorosamente seguida por outras secretarias, que adotavam padrões próprios. Essa desarticulação resultou na existência de pelo menos dez regionalizações distintas no quadriênio anterior, o que naturalmente compromete a sincronia das ações governamentais.

Depois da definição de uma nova regionalização, partiu-se para a elaboração do Plano Plurianual, que contemplou duas vertentes: a tradicional, que envolveu discussões e proposições das diversas secretarias coordenadas pela SEPLAN, reunindo apenas os técnicos e autoridades governamentais, e a vertente inovadora, que definiu a realização de plenárias com o propósito de consultar a população e coletar propostas. Concluídas essas duas etapas,

partiu-se para a fase de análise das sugestões e verificação de convergências para a consolidação do Plano Plurianual.

Com base na definição dos 26 territórios, foram programadas plenárias em 17 cidades baianas entre os dias 11 de maio e 17 de junho de 2007. Algumas cidades sediaram reuniões de dois territórios, mas foi respeitada a regra da separação do público por Território de Identidade. Antes das plenárias, foram encaminhados para os participantes cadernos do PPA Participativo, contendo orientações sobre o processo consultivo, as diretrizes estratégicas do governo e informações gerais sobre planejamento e orçamento público (BAHIA, 2007b). Os convites foram encaminhados a todas as entidades e segmentos sociais que desempenham atividades no território mobilizado. Além das plenárias territoriais, alguns territórios promoveram discussões preliminares e houve casos em que parte das sugestões foi formulada nessas reuniões prévias, enriquecendo o conteúdo das propostas. Estimativas indicam que cerca de 40 mil pessoas foram mobilizadas pelo PPA Participativo, envolvendo-se nas discussões preparatórias ou participando diretamente das plenárias territoriais. A estimativa é de que 12 mil pessoas compareceram a essas últimas, produzindo oito mil propostas (PPA..., 2007).

Um critério fundamental adotado para assegurar a participação da comunidade, com maior desenvoltura, foi reservar um espaço específico para os ocupantes de cargos políticos nas cidades integrantes dos territórios. Para tanto, os agentes políticos foram mantidos em salas separadas, dedicando-se a discussões específicas. A finalidade foi assegurar maior voz à comunidade, evitando uma interferência indesejável, para o propósito do evento, dos agentes políticos (BAHIA, 2007b). Além da apresentação das propostas, os membros da comunidade elegeram representantes dos territórios para acompanhar a execução do PPA, integrando um conselho cuja responsabilidade é a de fazer a mediação entre o Estado e a sociedade. Cada Território de Identidade elegeu dois titulares e dois suplentes para o posto, que foram empossados em fevereiro (REPRESENTANTES..., 2008).

As propostas foram coletadas através de eixos de desenvolvimento distintos. No eixo social foram alocados temas como saúde, educação, cultura, igualdade e direitos humanos e defesa do cidadão. O segundo eixo teve caráter econômico, abrangendo temas como agricultura e desenvolvimento rural, infra-estrutura e logística, ciência e tecnologia e indústria, comércio e serviços (BAHIA, 2007b, p. 5). Assim, os participantes se dividiam por temas de interesse e,

nas salas, se organizavam em pequenos grupos, debatendo e apresentando propostas durante cerca de duas horas. No ato final do evento, as propostas eram lidas para todos os participantes da plenária e em alguns dias estavam disponíveis no site da Secretaria de Planejamento. Alternativamente, o governo manteve a possibilidade da sociedade em geral apresentar propostas, através de um site governamental. O prazo para a apresentação de propostas expirou em 15 de agosto (CONVOCAÇÃO..., 2007).

Para fiscalizar a execução do PPA, além dos integrantes do conselho de acompanhamento foi assegurada a disponibilização de informações através de um portal que estará à disposição de toda a comunidade. Nesse portal, a sociedade poderá fazer o acompanhamento de programas, projetos e ações, assim como de seus indicadores de desempenho (BAIANOS..., 2007). A previsão da SEPLAN é que ao longo da execução do PPA ocorram ajustes para o cumprimento de metas e, para tanto, serão utilizados os mecanismos das conferências e reuniões, e a constituição de uma rede de agentes com o propósito de acompanhar a execução do plano (BAIANOS..., 2007).

Experiência inédita na formulação de políticas públicas na Bahia, o PPA se desenha como uma ferramenta privilegiada para a melhor focalização das ações do governo e para a constituição de uma gestão compartilhada, em que se abrem perspectivas de resultados melhores na implementação de políticas públicas. Contudo, essa iniciativa pioneira impõe desafios cuja superação depende da adoção de medidas.

Um dos desafios é assegurar a integração de visões de desenvolvimento, contemplando ao mesmo tempo os macro-objetivos do governo, que transcendem os limites de um território, e, também, as aspirações de desenvolvimento de regiões isoladas que, muitas vezes, apresentam problemas peculiares, os quais não se observam nos demais territórios. Em suma, exige-se um esforço de integração que fortaleça os potenciais locais e, ao mesmo tempo, não constitua obstáculo às propostas sistêmicas. Uma dificuldade adicional para se atingir esse objetivo é a própria natureza da Bahia, dotada de grande diversidade geográfica e climática (caatinga, cerrado e litoral coexistem numa mesma unidade federativa, apresentando características particulares), demográfica – já que alguns grandes núcleos urbanos densamente povoados coexistem também com vazios demográficos cuja população é dispersa – e econômica, pois algumas “ilhas de prosperidade” convivem com imensos espaços de baixo dinamismo

econômico e pobreza endêmica, embora as desigualdades na distribuição de renda afetem todo o estado indistintamente.

Outro desafio relaciona-se à motivação dos atores sociais engajados. Eventuais frustrações podem provocar a desmobilização da sociedade, dificultando a convergência e a sintonia entre os agentes locais e o Estado e comprometendo a boa execução das políticas públicas. Para evitar problemas dessa natureza, é imprescindível uma contínua interface entre o Estado e a sociedade, com vistas a assegurar uma permanente integração e acompanhamento. Ações de monitoramento e avaliação do plano plurianual, no *locus* territorial e ouvindo os próprios atores sociais, parece ser uma medida indispensável. Afinal, a opção pelos processos participativos tende a ser mais exitosa quando há um crescente compartilhamento de responsabilidades, incluindo-se aí a responsabilização da própria sociedade pelos resultados alcançados. Isso, claro, quando o Estado se dispõe a conduzir uma gestão participativa em que muitas decisões passam a ser tomadas envolvendo agentes públicos e sociedade civil.

Ressaltem-se, ainda, as próprias limitações da cultura participativa na Bahia, mesmo com todos os avanços já apontados desde a redemocratização do Brasil. Refém por séculos de práticas políticas oligárquicas e patrimonialistas, o estado apresenta menor engajamento social justamente nos territórios mais pobres e que necessitam com maior urgência de ações de desenvolvimento. O estímulo permanente à mobilização, mediante a oferta de mecanismos de participação, desenha-se como uma alternativa para estimular a comunidade a participar das decisões que a afetam mais diretamente.

Particularmente nas regiões com menor dinamismo econômico e com indicadores educacionais mais desfavoráveis, gestão compartilhada e co-responsabilização da sociedade implicam em uma ruptura radical com os padrões políticos vigentes até aqui. Nesses espaços, a consolidação de novas formas de relacionamento entre Estado e Sociedade, ou, mais simplificadamente, um novo modelo de gestão e a aplicação de recursos públicos encontrará maiores dificuldades para se enraizar. Não há, portanto, caminho mais apropriado que valorizar as articulações políticas locais, mobilizando a sociedade através de associações e de ações cooperativas. É um caminho longo e árduo, mas o mais adequado.

Num sistema democrático mais maduro – e ainda distante da realidade que a sociedade brasileira almeja –, o envolvimento social na tomada de decisões pelo Estado é muito mais

sofisticado que os primeiros passos dados na Bahia, que ainda são insuficientes, mas promissores. Por dedução lógica, parece evidente que num estágio mais avançado o foco das políticas é mais ajustado, e a aplicação de recursos é mais adequada e melhor otimizada. Desconsiderando-se aí, a propósito, a maior agilidade no intervalo entre decisão e aplicação, o que se traduz em resultados mais efetivos. Para alcançar esses resultados, porém, é imprescindível a participação da sociedade em todas as etapas. Só através dela será possível atingir o desenvolvimento social com equidade e a redução das desigualdades regionais, o que vai colaborar para a diminuição da pobreza na Bahia.

Os desafios são grandiosos e os resultados não serão alcançados em apenas um par de anos. Mudanças profundas no comportamento social, muitas vezes, se desdobram por décadas. Mas são necessárias, particularmente no caso baiano. A lógica política vigente no estado **sempre constituiu um empecilho ao desenvolvimento da vastidão interiorana e semi-árida**, entregues aos poderosos locais e aos favores eventuais motivados pelas barganhas eleitorais. A supressão da intermediação e o diálogo direto com a população local é uma ferramenta poderosamente eficiente, eliminando os efeitos deletérios da intermediação e, ao mesmo tempo, diagnosticando as reais necessidades dos territórios. Mecanismos como esses são inclusive objeto da simpatia e do estímulo de organismos internacionais, como o Banco Mundial.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Recente no Brasil, o envolvimento da população na formulação e acompanhamento de políticas públicas coloca o País na trilha das modernas sociedades democráticas. Vantajosa por permitir melhor focalização das ações governamentais e por inibir práticas espúrias (como a corrupção e o patrimonialismo), a participação social ainda se ressent de maior solidez entre os brasileiros, mas sem dúvida constitui uma ferramenta poderosa na indução do desenvolvimento sustentável.

Na Bahia, cuja sociedade preserva uma cultura política retrógrada muito pronunciada, a iniciativa do Plano Plurianual Participativo pode representar uma mudança nos padrões políticos vigentes e alavancar a redução das vexatórias desigualdades sociais que afligem parcela expressiva da população, principalmente a que reside no semi-árido. As possibilidades de êxito são reais, principalmente quando se considera o histórico de fracassos acumulado

pela iniciativa governamental isolada, sem articulação com os atores sociais. **O sucesso, porém, depende da superação dessa cultura política retrógrada, através do paulatino enraizamento das práticas de controle social.**

Porém, a moderna gestão compartilhada entre Estado e sociedade ainda se encontra em uma fase embrionária na Bahia, exigindo cuidados para que possa se projetar com velocidade sempre crescente, sem os reflexos que marcaram a trajetória dos movimentos sociais no Brasil, em geral, e no Nordeste, em particular. Retrocessos sem dúvida representarão maiores dificuldades para induzir o desenvolvimento, principalmente nas regiões mais atrasadas e mais expostas à pobreza.

No caso específico do Plano Plurianual 2008-2011, as ações contínuas de monitoramento e avaliação – que envolvam a comunidade e reforcem a sinergia entre governo e sociedade – se revestem de importância tão grande ou talvez maior que a construção do PPA propriamente dito.

## **REFERÊNCIAS**

ALMEIDA, Paulo R. *A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica*. [S.l.], jun. 2004. Disponível em: < <http://www.pralmeida.com>>. Acesso em: 10 mar. 2008.

BAHIA. Governador (1992-1995: Antonio Carlos Magalhães). *Plano Plurianual 1992-1995*. Salvador: EGBA, 1991, 189 p.

BAHIA. Governador (2000-2003: César Borges). *Plano plurianual 2000-2003: Bahia de todos os tempos*. Salvador: EGBA, 1999. 259 p.

BAHIA. Governador (1996-1999: Paulo Souto). *Plano plurianual 1996-1999*. Salvador: EGBA, 1995. 257 p.

BAHIA. Governador (2004-2007: Paulo Souto). *Plano plurianual 2004-2007: Bahia desenvolvimento humano e competitividade*. Salvador: EGBA, 2003. 311 p.



BAHIA. Governador (2008-2011: Jaques Wagner). Plano plurianual 2008-2011. Salvador: SEPLAN, 2007a. Disponível em: <[http://www.seplan.ba.gov.br/i\\_plano\\_plurianual\\_2008\\_2011.htm](http://www.seplan.ba.gov.br/i_plano_plurianual_2008_2011.htm)>. Acesso em: 14 mar. 2008.

BAHIA. Secretaria de Planejamento. *Caderno do PPA Participativo 2008-2011*. Salvador: SEPLAN, 2007b. 30 p.

BAHIA. Secretaria de Planejamento. *Trinta e cinco anos de planejamento na Bahia*. Salvador: SEPLAN, 2006. 148 p.

BAIANOS terão sistema e portal de monitoramento das ações de governo. *Secretaria de Planejamento*, Salvador, 5 out. 2007. Disponível em: <[http://www.ppaparticipativo.ba.gov.br/noticias/05\\_10\\_2007.asp](http://www.ppaparticipativo.ba.gov.br/noticias/05_10_2007.asp)>. Acesso em: 22 mar. 2008.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. [Brasília, DF, 1988]. Disponível em: <<http://www.redebrasil.inf.br/0cf/00fr.htm>>. Acesso em: 4 abr. 2007.

BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 20 set. 1990.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. [Brasília, DF, 1996]. Disponível em: <<http://www.rebidia.org.br/direduc.html>>. Acesso em: 19 jul. 2007.

CONVOCAÇÃO. *Secretaria de Planejamento*. Salvador, 30 jul. 2007. Disponível em: <[http://www.ppaparticipativo.ba.gov.br/noticias/30\\_07\\_2007.asp](http://www.ppaparticipativo.ba.gov.br/noticias/30_07_2007.asp)>. Acesso em: 15 mar. 2008.

GOVERNADOR lança orçamento cidadão no Infocentro do Viva Nordeste. *Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação*. Salvador, 13 mar. 2006. Disponível em: <<http://www.secti.ba.gov.br/secti.page?module=noticias&action=verNoticiasId-831>>. Acesso em: 18 mar. 2008.

POMPONET, André. *Determinantes do processo de industrialização periférica da Bahia*. Feira de Santana: UEFS, 2002. 41 p.

POMPONET, André; SGANZERLA, Célia. Crescimento econômico ou políticas sociais? Causas da redução da pobreza na Bahia no pós-Plano Real. *Bahia Análise & Dados: economia brasileira e baiana: uma análise do pós-real*, Salvador, v. 16, n. 4, p. 645-653, jan./mar. 2007.

PPA participativo tem mais de oito mil sugestões. *Secretaria de Planejamento*. Salvador, 19 jun. 2007. Disponível em: <[http://www.ppaparticipativo.ba.gov.br/noticias/19\\_06\\_2007.asp](http://www.ppaparticipativo.ba.gov.br/noticias/19_06_2007.asp)>. Acesso em: 27 mar. 2008.

REPRESENTANTES do Conselho de Acompanhamento do PPA Participativo são empossados. *Secretaria de Planejamento*. Salvador, 27 fev. 2008. Disponível em: <[http://www.ppaparticipativo.ba.gov.br/noticias/27\\_02\\_2008.asp](http://www.ppaparticipativo.ba.gov.br/noticias/27_02_2008.asp)>. Acesso em: 20 mar. 2008.

[<a rel="license" href="http://creativecommons.org/licenses/by-nc/2.5/br/"></a><br /><span xmlns:dc="http://purl.org/dc/elements/1.1/" href="http://purl.org/dc/dcmitype/Text" property="dc:title" rel="dc:type">ENVOLVIMENTO SOCIAL NA FORMULA&#199;&#195;O DE POL&#205;TICAS P&#218;BLICAS: O PPA PARTICIPATIVO 2008-2011 NA BAHIA</span> by <span xmlns:cc="http://creativecommons.org/ns#" property="cc:attributionName">Andr&#233; Silva Pomponet</span> is licensed under a <a rel="license" href="http://creativecommons.org/licenses/by-nc/2.5/br/">Creative Commons Atribui&#231;&#227;o-Usado N&#227;o-Comercial 2.5 Brasil License</a>](http://creativecommons.org/licenses/by-nc/2.5/br/)

# 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](#)