



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

ANDRÉ SILVA POMPONET

**PLANO PLURIANUAL PARTICIPATIVO 2008-2011 NA
BAHIA: UMA ANÁLISE**

Salvador
2012

ANDRÉ SILVA POMPONET

**PLANO PLURIANUAL PARTICIPATIVO 2008-2011 NA
BAHIA: UMA ANÁLISE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Administração.

Orientadora: Profa. Dra. Elizabeth Matos Ribeiro

Salvador
2012

Pomponet, Andre Silva

Plano plurianual participativo 2008-2011 na Bahia:
uma análise / André Silva Pomponet. – Salvador: A. S.
Pomponet 2012.

140f. : il

Orientadora: Profa. Dra. Elizabeth Matos Ribeiro

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal da Bahia
Escola de Administração, 2012.

1. PPA Participativo 2008-2011. 2. Bahia.
3. Plano Plurianual. 4. Territórios de Identidade.
- I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração.
- II. Ribeiro, Elizabeth Matos. III. Título.

AGRADECIMENTOS

A possibilidade de cursar o Mestrado em Administração no NPGA foi uma oportunidade ímpar. Assim, o leque de agradecimentos é bastante amplo.

Em primeiro lugar agradeço o apoio recebido da minha família, particularmente do meu pai, Alcindo Macedo Pomponet, das minhas irmãs e sobrinhos.

Agradeço também à Secretaria do Planejamento da Bahia, pelo apoio oferecido durante o Mestrado e por se constituir em valiosa fonte de informações ao longo da confecção da dissertação.

À professora Elizabeth Matos agradeço a imensa contribuição na construção do trabalho. À professora Maria Inês Caetano Ferreira, as valiosas sugestões apresentadas para aprimorar a dissertação.

Um agradecimento especial deve ser feito aos professores e funcionários da Escola de Administração da UFBA, particularmente do Núcleo de Pós-Graduação em Administração, o NPGA, pelo precioso convívio durante dois anos.

Por fim, agradeço aos colegas mestrandos e doutorandos da turma 2010 – a Galera do Eixo – pelo excepcional convívio desde os primeiros momentos.

POMPONET, André Silva. Plano plurianual participativo 2008-2011 na Bahia: uma análise. 140f. il. 2012. Dissertação (Mestrado). Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.

RESUMO

O presente trabalho de dissertação tem o propósito de indicar quais os avanços e os obstáculos verificados na implementação do Plano Plurianual Participativo na Bahia no período 2008-2011. O estudo encaixa-se na categoria estudo de caso, já que busca entender o processo de escuta social conhecido como PPA Participativo, executado pelo Governo da Bahia a partir de 2007. Como referencial teórico, entre as diversas teorias da democracia existentes, optou-se pela democracia participativa, pela maior identidade com o objeto do estudo, em especial a corrente conhecida como “Nova Esquerda”, destacando-se como principais autores Nicos Poulantzas e Carole Pateman. Entre as contribuições do presente trabalho estão a sistematização de conhecimentos acerca de etapas do PPA Participativo, como as plenárias do PPA-P, a formação do Conselho de Acompanhamento do PPA e os eventos conhecidos como Diálogos Territoriais, além de uma análise sobre a adoção dos Territórios de Identidade como unidades de planejamento. No âmbito dos principais obstáculos enfrentados na experiência foram apontados a baixa territorialização das Ações do Governo, a inexistência de regionalização uniforme, as dificuldades de compatibilização entre o Plano Plurianual e a Lei Orçamentária Anual e as dificuldades relacionados aos canais de diálogo entre o Estado e a Sociedade. Também foram discutidos aspectos relacionados à estrutura precária para o funcionamento do Conselho de Acompanhamento do PPA, além dos debates sobre o foco dos conselheiros na condução do CAPP e as dificuldades que emergiram na relação entre a Democracia Participativa e a Democracia Representativa. Como aspectos positivos trabalhados na dissertação estão a elevação da transparência nas ações governamentais e o fortalecimento do Controle Social, com a criação de canais institucionais que permitem à sociedade acompanhar mais de perto as realizações governamentais. As conclusões indicam que a experiência do PPA Participativo foi positiva e se reconhece que a implementação de processos participativos exige tempo para se consolidar, embora a superação ou minimização dos obstáculos apontados no trabalho possam ajudar no aperfeiçoamento e na consolidação do processo.

Palavras-Chave: PPA Participativo 2008-2011; Bahia; Plano Plurianual; Territórios de Identidade.

POMPONET, André Silva. Participatory Multi-Year Plan 2008-2011 in Bahia: the analysis. 140f. il. 2012. Thesis (Master). School of Management, Federal University of Bahia, Salvador, 2012.

ABSTRACT

This dissertation is intended to indicate the progress and obstacles in implementation of Participatory Multi-Year Plan in Bahia in the period 2008-2011. The study fits in the category case study, as it seeks to understand the listening process known as PPA Participatory social, conducted by the government of Bahia from 2007. The theoretical framework between the various existing theories of democracy, we opted for participatory democracy, greater identity with the object of study, especially the chain known as "New Left", highlighting the main authors Nicos Poulantzas and Carole Pateman. Among the contributions of this work is the systematization of knowledge about the PPA Participatory steps, such as the plenary of the PPA-P, the formation of the Monitoring Board of the PPA and the events known as Territorial Dialogue, as well as an analysis of the adoption of Territories Identity as planning units. As part of the main obstacles in the experiment were aimed at low territorialization of the Government Actions, the lack of uniform regionalization, the difficulties of reconciling the Multi-Year Plan and Annual Budget Law and the difficulties related to the channels of dialogue between the State and Society. Also discussed were issues related to the precarious structure for the functioning of the Monitoring Council of the PPA, in addition to discussions on the focus of the directors in the conduct of CAPP and the difficulties that emerged in the relationship between participatory democracy and representative democracy. On the positive side worked in the dissertation are the increase in transparency in government actions and the strengthening of social control, with the creation of institutional channels that allow society to more closely monitor the achievements of government. The findings indicate that the PPA Participatory experience was positive and it is recognized that the implementation of participatory processes require time to consolidate, while overcoming or minimizing the obstacles mentioned in the work can help in improvement and consolidation of the process.

Keywords: Participatory PPA 2008-2011; Bahia; Multi-Year Plan; Territories Identity.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Regionalização empregada por órgãos estaduais	90
Quadro 2 - Frequência dos conselheiros às reuniões	114

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Distribuição dos recursos orçamentários por território	81
Tabela 2 - Secretarias diversas - Atividades a alocar no PPA	85

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CAPPA	Conselho de Acompanhamento do Plano Plurianual
CEDETER	Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
PFL	Partido da Frente Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PPA	Plano Plurianual
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
SEPLAN	Secretaria do Planejamento
SERIN	Secretaria de Relações Institucionais
SIPLAN	Sistema Informatizado de Planejamento

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	12
2. FUNDAMENTOS TEÓRICOS	21
2.1 DEMOCRACIA: UM CONCEITO EM EVOLUÇÃO	21
2.2 TEORIAS DA DEMOCRACIA	22
2.2.1 Modelo “Competitivo” ou “Competitivo Elitista”	22
2.2.2 Modelo “Pluralista”	24
2.2.3 Modelo “Legal” ou “Liberal”	25
2.2.4 Teoria da Democracia Deliberativa	27
2.2.5 Teoria da Democracia Participativa	30
2.3 CONCEITOS FUNDAMENTAIS	35
2.3.1 Democracia Participativa	35
2.3.2 Democracia Representativa	36
2.3.3 Sociedade Civil	36
2.3.4 <i>Accountability</i>	36
2.3.5 Controle Social	37
3. DEMOCRACIA E PLANEJAMENTO PARTICIPATIVOS NO BRASIL E NA BAHIA	38
3.1 O CONTEXTO DO PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO	38
3.1.1 Evolução Recente dos Conselhos Temáticos no Brasil	41
3.1.2 O Plano Plurianual (PPA)	45
3.1.3 A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)	47
3.1.4 A Lei Orçamentária Anual (LOA)	48
3.2 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO COMO EXPERIÊNCIA PIONEIRA	49
3.3 A TRAJETÓRIA DA BAHIA ATÉ O PPA PARTICIPATIVO	51
4. A CONSTRUÇÃO DO PPA-P 2008-2011	58
4.1 OS TERRITÓRIOS DE IDENTIDADE	58
4.2 AS PLENÁRIAS DO PPA PARTICIPATIVO 2008-2011	64
4.3 O CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO DO PPA 2008-2011	71

4.4 DIÁLOGOS TERRITORIAIS	74
---------------------------	----

5. O PLANO PLURIANUAL PARTICIPATIVO 2008-2011 NA BAHIA: EVOLUÇÃO E OBSTÁCULOS	80
--	-----------

5.1 OBSTÁCULOS PARA O ACOMPANHAMENTO DO PPA-P 2008-2011	80
---	----

5.1.1 A Territorialização das Ações do Governo	80
---	-----------

5.1.2 As Múltiplas Regionalizações	87
---	-----------

5.1.3 A Compatibilização entre o Plano Plurianual e a Lei Orçamentária Anual	91
---	-----------

5.1.3.1 O Papel da Sociedade na Compatibilização PPA x LOA	96
--	----

5.1.4 Os Canais de Diálogo entre Estado e Sociedade	99
--	-----------

5.2 OBSTÁCULOS ESTRUTURAIS PARA O PPA PARTICIPATIVO	104
---	-----

5.2.1 Os Dilemas para o Funcionamento do CAPP	104
--	------------

5.2.2 Os Conselheiros e a Condução do CAPP	108
---	------------

5.2.3 A Relação Democracia Participativa x Democracia Representativa	114
---	------------

5.3 AVANÇOS INSTITUCIONAIS A PARTIR DO PPA PARTICIPATIVO	119
--	-----

5.3.1 A <i>Accountability</i>	119
--------------------------------------	------------

5.3.2 O Fortalecimento do Controle Social	124
--	------------

6. CONSIDERAÇÕES	128
-------------------------	------------

REFERÊNCIAS	132
--------------------	------------

1. INTRODUÇÃO

A partir de meados do século XX a democracia participativa colocou-se como uma novidade no contexto político dos países desenvolvidos. Esses países viveram uma longa transição entre a decomposição do feudalismo, a emergência do sistema capitalista e o fortalecimento da democracia, sendo que ao longo dessa afirmação democrática consolidaram-se direitos civis (século XVIII), políticos (início do século XX), sociais (primeira metade do século XX) e republicanos (meados do século XX). Embora não tenham enfrentado essa longa transição, países em desenvolvimento como o Brasil vem vivenciando a proliferação de experiências participativas há mais de duas décadas, em cenários nos quais o entusiasmo com o processo coexiste com conflitos na própria estrutura do Estado.

Assim, de início é importante compreender o contexto político brasileiro, com a retomada dos direitos políticos coincidindo com a emergência da democracia participativa, que se entrelaça com os direitos republicanos, que chegaram ao país ainda nos anos 1980. Na Bahia, o PPA Participativo 2008-2011 é uma experiência que se encaixa no contexto da democracia participativa, no qual é muito evidente a característica de se buscar que a gestão do Estado seja influenciada pela sociedade. Essa é a perspectiva teórica de autores como Poulantzas (1977, 1978) e Pateman (1992).

A realização das plenárias territoriais como ocorreu em 2007 no PPA Participativo, no entanto, não esgota as possibilidades de exercício da democracia participativa, muito menos exaure a complexa discussão acerca da capacidade e do poder da sociedade de interferir no planejamento e de pressionar por sua execução. Essa é uma tendência verificada por Souza (2001), ao afirmar que nas últimas décadas no Brasil superou-se a discussão sobre a natureza do Estado e seus papéis (mais associada à tradição europeia) e focou de forma mais incisiva o ciclo de elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas (mais comum nos Estados Unidos). Pode-se deduzir, portanto, que a literatura sobre processos participativos no Brasil tem como característica marcante a discussão sobre planejamento e gestão de políticas públicas, embora o debate sobre o Estado e suas funções não tenha sido inteiramente abandonado.

O presente trabalho buscou dialogar com duas perspectivas: por um lado, parte de um processo de proposição e de elaboração de políticas públicas, a partir de uma consulta social e busca entender, no âmbito do Estado e de sua arquitetura institucional, quais os obstáculos colocados para a efetivação plena do processo a partir de 2008, quando o plano plurianual começou a ser executado.

Combinando-se as vertentes teórica e prático-operacional, acredita-se que o trabalho contribuiu para a sistematização da experiência do PPA Participativo, transcendendo a dimensão meramente descritiva para apontar quais os obstáculos dificultaram a implementação da iniciativa. Note-se que a análise parte do contexto específico da realidade baiana em que fatores políticos e sociais interferem nas formas de gestão do Estado, dificultando e até mesmo impedindo avanços na construção de novas formas de governança. Assim, deduz-se que a pesquisa reveste-se de importância por avaliar um processo participativo específico dentro do contexto da Bahia.

À medida em os processos de consulta à sociedade tendem a se intensificar – dado que a democracia participativa é algo que se consolida no Brasil há cerca de um quarto de século, mesmo com os riscos de estagnação ou retrocesso temporário – a pesquisa buscou contribuir para a análise crítica dos processos participativos e, também, servir como subsídio para a construção de futuras consultas à sociedade, a exemplo do PPA Participativo 2012-2015, que está em curso. Entende-se que a partir da análise produzida, é possível sistematizar processos, adotar padrões e tornar rotineiros os processos consultivos, colaborando para construir uma cultura de participação que favoreça a obtenção de resultados mais satisfatórios.

O presente trabalho também buscou contribuir para aprofundar a compreensão dos desafios de planejamento e gestão participativos, num estado ainda predominam práticas políticas retrógradas e em que processos participativos são fenômenos ainda incipientes.

A dissertação “Obstáculos e Avanços na Implementação do Plano Plurianual (PPA-P) 2008-2011 na Bahia” constitui uma pesquisa de caráter descritivo que tem o propósito de explicar a experiência do primeiro Plano Plurianual Participativo implementado na Bahia a partir de 2007. Uma característica fundamental da presente pesquisa é a observação participante empregada em todas as etapas do trabalho, que se combinou à realização de entrevistas com atores-chave do processo.

A presente dissertação, portanto, implica em um estudo que tem o propósito de responder à seguinte pergunta de partida: “Quais os avanços verificados e os obstáculos enfrentados na implementação do Plano Plurianual Participativo (PPA-P) 2008-2011 na Bahia?”.

Como avanços devem ser entendidos as virtudes apresentadas por processos de participação social no âmbito do planejamento governamental, em geral, e da elaboração dos planos plurianuais, em particular. Esses avanços ou virtudes costumam ser indicados na literatura especializada como o engajamento social nos processos de planejamento, as contribuições apresentadas pelos participantes incorporadas aos planos, a adoção de prestação de contas referentes às realizações governamentais à sociedade como prática governamental, a criação/desenvolvimento de instâncias ou fóruns de diálogo com a sociedade e a elevação da transparência.

Já os obstáculos devem ser entendidos como os entraves que dificultam ou impedem a participação social no processo conhecido como PPA-P. Esses obstáculos incluem as limitações na própria escuta social ocorrida nas plenárias, as dificuldades políticas e de infraestrutura para o funcionamento do Conselho de Acompanhamento do PPA (CAPPA), os entraves ao acompanhamento da execução do Plano Plurianual 2008-2011 e os obstáculos colocados pela própria lógica de organização do Estado, sobretudo no que se refere às múltiplas regionalizações empregadas pelos órgãos estaduais.

Um conceito que também exige explicação detalhada é o de Plano Plurianual Participativo: por questões conceituais e metodológicas, fez-se a opção por entender o PPA-P de forma mais ampla, superando uma interpretação mais apressada que sinalizaria apenas para as 26 plenárias realizadas em 17 cidades baianas entre os meses de maio e junho de 2007 na etapa de levantamento de propostas. Assim, foram compreendidos como parte do PPA-P o funcionamento do Conselho de Acompanhamento do PPA, incluindo suas reuniões ordinárias, extraordinárias, as reuniões da comissão executiva e a audiência com o governador Jaques Wagner e as 26 reuniões plenárias batizadas como Diálogos Territoriais, realizadas entre os meses de abril e junho de 2010 e que teve a finalidade de prestar contas acerca das realizações governamentais.

O processo do PPA Participativo pode, assim, ser detalhado como o seguinte conjunto de eventos:

- a) As 26 plenárias para a coleta de propostas para a elaboração do Plano Plurianual 2008-2011 do Governo da Bahia, ocorridas entre 05 de maio e 17 de Junho de 2007 em 17 municípios baianos (nove municípios foram sede de dois processos de escuta simultâneos);
- b) As oito reuniões ordinárias do Conselho de Acompanhamento do PPA (CAPP) realizadas entre 2008 e 2011 em Salvador;
- c) As duas reuniões extraordinárias do Conselho de Acompanhamento do PPA ocorridas em 2008 e 2010;
- d) As reuniões da Executiva do CAPP voltadas para discutir questões administrativas do conselho e também a incorporação de propostas do PPA-P à Lei Orçamentária Anual (LOA) nos anos de 2010 e 2011;
- e) A audiência com o governador da Bahia, Jaques Wagner, realizada em agosto de 2009;
- f) As 26 plenárias dos Diálogos Territoriais, ocorridas entre os meses de abril e junho de 2010 em 26 municípios dos 26 Territórios de Identidade para a prestação de contas das realizações governamentais no âmbito do Plano Plurianual 2008-2011;
- g) As oito reuniões do evento Seminários Territoriais ocorridas em meados de 2008, com o objetivo de apresentar os conselheiros do CAPP aos Colegiados Territoriais e divulgar o funcionamento do conselho;
- h) Os eventos de capacitação do conselho, como os que ocorreram em Salvador em 2007 e no município de Feira de Santana em 2008;

O conceito de PPA Participativo, portanto, pode ser entendido como o conjunto de eventos relacionado ao processo de escuta iniciado em 2007 e que se desdobrou nos diversos eventos apontados anteriormente. O elemento que une a todos eles é a relação que possuem com o Plano Plurianual 2008-2011, no sentido de reivindicar a implementação ou promover o acompanhamento da execução das propostas apresentadas nas plenárias. Essa relação, portanto, necessariamente desdobra-se na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA), sobretudo em relação a esse último instrumento, que materializa aquilo que foi proposto no âmbito do PPA.

O detalhamento do conceito de PPA Participativo que foi concebido e exposto na formulação do problema é fundamental para a compreensão do objeto de estudo. Esse objeto consiste, portanto, no conjunto de eventos de escuta social (plenárias do PPA-P, conforme ficou conhecido inicialmente), do funcionamento do CAPP, dos eventos de qualificação de representantes da sociedade civil para o acompanhamento do plano e dos eventos de prestação de contas realizados nos territórios, que guardam relação com o Plano Plurianual 2008-2011.

O objeto de estudo tem horizonte temporal também claramente definido: o quinquênio compreendido entre 2007 e 2011. Embora a vigência do PPA seja quadrienal, o ano de 2007 foi fundamental porque nele foi concebido o processo de escuta, nele aconteceram as plenárias territoriais nas quais a população foi consultada e também nele o PPA 2008-2011 – do qual o PPA-P é parte – foi apreciado pela Assembleia Legislativa, aprovado e promulgado pelo Poder Executivo. O papel do quadriênio seguinte no objeto de estudo é óbvio: nele se efetivou o funcionamento do CAPP, nele ocorreu o processo de acompanhamento da execução do plano, nele foram discutidas as propostas prioritárias para a LOA e nele ocorreu a prestação de contas das realizações governamentais.

O espaço geográfico do presente objeto de estudo também é muito claro: a unidade federativa do Estado da Bahia, em cujos limites o Plano Plurianual 2008-2011 foi concebido e onde foi aplicado, conforme determinação legal. Os cenários que se insinuam ao longo da dissertação, no entanto, variam de acordo com os distintos “palcos” das plenárias, que se distribuem em dezenas de municípios e Territórios de Identidade, em conformidade com os relatos contidos nos documentos levantados e, também, em sintonia com a condição de observador-participante do pesquisador. Assim, é fundamental compreender o objeto de estudo à luz dos Territórios de Identidade, que constituem as unidades de planejamento empregadas na elaboração do plano e em relação aos quais se subdivide a Bahia.

A população considerada na presente dissertação é a que esteve presente nos diversos eventos realizados pela Secretaria do Planejamento, mas, sobretudo, os integrantes do Conselho de Acompanhamento do PPA. Há, no entanto, uma exclusão: os participantes do Grupo Institucional nas plenárias do PPA-P em 2007 (prefeitos, vereadores e secretários municipais) foram desconsiderados, porque as contribuições que apresentaram não se tornaram objeto do presente estudo. A explicação para essa exclusão é que o universo das propostas considerado no estudo não abrange a contribuição específica do Grupo Institucional. Esses atores

institucionais, todavia, fizeram-se presentes nos Diálogos Territoriais e participaram das discussões sendo considerados nessa etapa do processo em que não houve a apresentação de novas propostas e também porque não haveria meio de excluí-los da análise.

Os pressupostos que contribuíram para a elaboração do presente trabalho foram três:

- i) Embora a Bahia tenha intensificado os processos de consulta social ao longo dos últimos anos, o modelo de gestão do Plano Plurianual 2008-2011 não se adaptou à nova realidade que emergiu com a realização do Plano Plurianual Participativo (PPA-P) em 2007;
- ii) A crescente complexidade assumida pela sociedade aponta para a diversificação das demandas sociais e para o surgimento de novos grupos de pressão, o que exige do Estado o desenvolvimento de novos mecanismos de elaboração e execução de políticas públicas, incluindo-se aí formas de democracia participativa;
- iii) Para que os processos de democracia participativa funcionem adequadamente, captando demandas da sociedade para a construção de políticas públicas e permitindo o efetivo controle social, é necessário que o Estado disponha de um arranjo institucional compatível com essa nova realidade;

Partindo dos pressupostos e do problema descrito e conceituado em detalhes anteriormente, a dissertação tem como Objetivo Geral apontar e analisar os avanços e os obstáculos à implementação do Plano Plurianual Participativo 2008-2011 na Bahia, indicando quais são esses avanços, quais são os obstáculos e quais são os fatores são determinantes desse processo.

No que se refere aos Objetivos Específicos, esse foram definidos a partir da decomposição do escopo geral da Dissertação. Podem, portanto, compor partes específicas do capítulo que trata dos resultados ou derivar de análises que se diluem ao longo do texto. Esses Objetivos Específicos são os seguintes:

- a) Sistematizar os conhecimentos acerca dos eventos que integram o Plano Plurianual Participativo 2008-2011, a exemplo das plenárias do PPA-P, dos Diálogos Territoriais e a opção pelos Territórios de Identidade como unidades de planejamento;
- b) Analisar o funcionamento do Conselho de Acompanhamento do PPA desde 2008, quando o Plano Plurianual entrou em vigência, a partir da perspectiva da relação entre esse fórum e o Estado;
- c) Compreender as razões que dificultam a efetivação do controle social na Bahia, com base na experiência do PPA-P;
- d) Analisar as contribuições do PPA Participativo 2008-2011 para o fortalecimento da transparência, do acompanhamento das realizações governamentais e para a efetivação da prestação de contas como prática governamental.

O levantamento de dados para a elaboração da dissertação envolveu diversas formas de coleta. Metodologicamente, o procedimento que orientou a coleta dos dados foi a observação participante exercida entre os anos de 2010 e 2011, embora a análise documental tenha sido o método preponderante. Nos anos anteriores, entre 2007 e 2009, houve o acompanhamento das plenárias do PPA Participativo, das reuniões ordinárias do Conselho de Acompanhamento do PPA e da Comissão Executiva desse fórum, que subsidiariam a elaboração do anteprojeto de pesquisa e que, posteriormente, contribuíram para a elaboração da dissertação.

Entre 2010 e 2011 foi realizada a observação participante nos seguintes eventos relacionados ao PPA Participativo 2008-2011: i) quatro reuniões ordinárias e uma reunião extraordinária do CAPPa nos dois anos; ii) reuniões ordinárias e extraordinárias da Comissão Executiva do conselho; iii) acompanhamento dos Diálogos Territoriais realizados em 2010 nos seguintes municípios: Barreiras, Vitória da Conquista, Seabra, Jacobina, Alagoinhas, Amargosa e Juazeiro; iv) duas oficinas de capacitação dos integrantes do CAPPa focadas na mobilização para as plenárias do Plano Plurianual 2012-2015, realizadas em Salvador em março de 2011.

Esse processo de observação foi fundamental para a estruturação das entrevistas realizadas com atores-chave: representantes do Conselho de Acompanhamento do PPA, além dos técnicos governamentais envolvidos na organização e no funcionamento do processo

conceituado como PPA Participativo, particularmente os servidores da Secretaria do Planejamento. As entrevistas foram realizadas em duas fases: a primeira delas ocorreu entre os meses de abril e julho de 2010 e serviram para estruturar o anteprojeto de pesquisa; a segunda fase aconteceu a partir de agosto de 2011 e as entrevistas contribuíram para reforçar e/ou refutar informações levantadas na observação participante dos eventos do PPA-P.

A realização da pesquisa para a elaboração da presente dissertação envolveu um conjunto de dificuldades que, se não inviabilizaram, pelo menos tornaram mais difíceis certos aspectos do trabalho. As principais estão indicadas abaixo:

- a) O Governo do Estado não produziu nenhuma publicação oficial que sistematizasse a experiência do PPA Participativo 2008-2011 e que servisse de roteiro para eventuais pesquisas. Os registros esparsos estão dispersos em dezenas de matérias publicadas em jornais e sites, ou se limitam a referências em documentos oficiais (Plano Plurianual 2008-2011 ou Plano Estratégico 2028);
- b) A documentação produzida ao longo da vigência do PPA 2008-2011 (atas, folders, ofícios, cartas, cadernos, cartilhas e outros documentos), empregada na elaboração da dissertação, apresentava escasso nível de organização, não utilizava metodologia uniforme e não estava sistematizada. Isso implicou em um esforço adicional na busca pelas informações que deram suporte à elaboração do texto;
- c) Durante a vigência do PPA não ocorreu nenhum levantamento oficial sobre o número de propostas contempladas no plano e tampouco houve sistematização das mais de 8,6 mil proposições apresentadas nas plenárias territoriais, além da separação por Território de Identidade. Esse fato gerou dificuldades de análise acerca da extensão e da profundidade do processo participativo durante a pesquisa;
- d) A elevada rotatividade dos atores envolvidos no processo dificultou ou impossibilitou o acesso a determinadas informações. Essa rotatividade se deveu as alterações do quadro de pessoal do Estado, com exonerações ou remoção de servidores engajados no processo e à substituição dos quadros do Conselho de Acompanhamento do PPA, por desistência ou excesso de faltas. A elevada rotatividade no CAPP, por exemplo, inviabilizou a aplicação de questionário junto aos integrantes do conselho;

e) A indefinição acerca de um órgão específico que centralizasse a gestão do PPA Participativo diluiu as informações e dificultou a etapa de pesquisa. Embora a Secretaria do Planejamento permanecesse como principal condutora do processo, a responsabilidade se dispersou entre Superintendências, Diretorias, Coordenações e até entre atores individuais, dificultando o levantamento de informações;

Além de ter orientado as opções metodológicas durante a fase exploratória do presente trabalho, a observação participante também contribuiu decisivamente em relação ao referencial teórico da dissertação. Note-se que, embora a revisão de literatura tenha sido iniciada na fase de construção do anteprojeto, a opção teórica que subsidia a dissertação – os autores identificados com a chamada “Nova Esquerda”, particularmente Poulantzas e Pateman – foi aprofundada *ex post*, somente quando boa parte das informações já havia sido levantada pelo autor.

Dessa forma, ao invés de se partir de determinado referencial teórico para o levantamento das informações, as circunstâncias da pesquisa indicaram o caminho oposto, com a pesquisa teórica recebendo o suporte da etapa de pesquisa de campo. A observação participante, portanto, auxiliou a concepção metodológica e, também, a revisão de literatura efetuada pelo autor.

A presente dissertação está dividida em seis capítulos. Após essa introdução, no segundo capítulo, apresentam-se os fundamentos teóricos do trabalho, com uma exposição sobre teorias da democracia, incluindo a opção teórica do autor. No capítulo seguinte contextualizam-se as experiências participativas no Brasil e na Bahia, que precederam o PPA Participativo. No capítulo quatro busca-se sistematizar os principais elementos e eventos que integram o PPA Participativo. O capítulo seguinte é reservado para a apresentação dos resultados e a análise da experiência estudada para, por fim, apresentar-se algumas considerações, recomendações e apontar algumas possibilidades de estudos posteriores.

2. FUNDAMENTOS TEÓRICOS

2.1 DEMOCRACIA: UM CONCEITO EM EVOLUÇÃO

A democracia se tornou objeto de investigação filosófica na Grécia Antiga, conquistando as simpatias de pensadores atenienses que se encantavam com a perspectiva de um governo da maioria, num período em que não existiam liberdades civis ou direitos ante a onipotência do Estado (PAUPÉRIO, 1976). Note-se que, à época, a democracia gravitava numa dimensão especulativa e filosófica, figurando nas idéias de pensadores como Sócrates, Platão e Aristóteles, mas com baixa aplicação na realidade grega, em geral, e ateniense, em particular. Experiências democráticas prosperaram em pequenas cidades gregas, mas não deixaram legado.

Em Roma a democracia experimentou um avanço com a realização de eleições para representação no parlamento. Essa decisão foi tomada após mobilizações sociais, já que o Senado então existente pouco discutia as questões mais relevantes para a sociedade à época, que cobrava um parlamento ajustado às suas necessidades (PAUPÉRIO, 1976). O autor registra também o surgimento dos “tribunos do povo” a partir desse processo, que disputavam as eleições para o parlamento e postulavam a condição de representantes do povo.

Com a dissolução do Império Romano e a ascensão do feudalismo na Europa, os núcleos urbanos existentes no continente se desintegraram, o que caracterizou um prolongado período de estagnação nas reflexões sobre a democracia. Somente a partir dos séculos XVI e XVII autores como Maquiavel e Espinosa retomaram as discussões. Mas foi Rousseau, no entanto, o autor mais marcante do período, resgatando idéias de pensadores anteriores e avançando no debate sobre democracia. Quem também abordou a democracia sob uma perspectiva que incluía a igualdade social foi Tocqueville, que se dedicou, sobretudo, à análise do modelo norte-americano (CASTRO; FALCÃO, 2004).

Note-se que a discussão sobre democracia era influenciada pelo conjunto de acontecimentos que se sucedia na Europa e nos Estados Unidos. Pensadores contemporâneos e posteriores à Independência Americana (1776) e à Revolução Francesa (1789) foram profundamente influenciados por esses fatos, que contribuíram para modelar o pensamento democrático posterior. Mais adiante, novos acontecimentos influíram nas ideias sobre democracia,

sobretudo a partir de meados do século XIX e início do século XX, quando se consolidaram os Estados Nacionais na Europa, ocorreram guerras colonialistas na África, eclodiram convulsões sociais, aconteceram crises econômicas e dois conflitos mundiais abalaram o mundo.

A partir desses acontecimentos, a democracia começou a se consolidar na maioria dos países europeus e os grandes conflitos contribuíram para o aprofundamento teórico acerca do ideal democrático. As principais teorias formuladas são apresentadas na seção seguinte.

2.2 TEORIAS DA DEMOCRACIA

2.2.1 Modelo “Competitivo” ou “Competitivo Elitista”

O modelo “competitivo” ou “competitivo elitista” é fortemente associado às posições políticas mais conservadoras. Originalmente baseia-se em alguns conceitos de Max Weber, mas ganhou nova formatação a partir do livro *Capitalismo, Socialismo e Democracia*, lançado em 1942 por Joseph Schumpeter. Nessa concepção, as decisões políticas se dão no âmbito estrito de uma elite cujos líderes agrupam-se em partidos e disputam o poder com o propósito de governar (NOBRE, 2004). No âmbito da interpretação elitista, os arranjos institucionais concebidos sob a democracia não tem um fim em si mesmo e, portanto, podem prestar-se a qualquer finalidade. Assim, os únicos atores efetivamente relevantes são os membros das elites políticas que se engajam nos processos eleitorais e o único canal de participação previsto por Schumpeter é o voto nessas lideranças (PATEMAN, 1992).

Pereira (2009) ressalta que as idéias desenvolvidas por Schumpeter faziam sentido no momento histórico em que foram concebidas, na primeira metade do século XX. Ele observa que, embora à época o sufrágio universal já tivesse sido instituído em países democráticos, os teóricos permaneciam “presos a uma abordagem elitista, antiplebeia, de democracia”. A democracia representativa se reduzia a um jogo em que as elites políticas agrupadas em partidos disputam os votos dos eleitores no processo eleitoral: aos vencedores era conferido o direito de tomar as próprias decisões, independente da vontade daqueles que os elegeram (PEREIRA, 2009).

A consolidação de avanços sociais nos países desenvolvidos e, sobretudo, o fortalecimento da democracia e de suas formas de expressão a partir do final da Segunda Guerra Mundial tornaram a concepção elitista defasada nas décadas seguintes. É o que o próprio autor atesta:

E embora os políticos nas democracias mais avançadas estejam longe de constituir exemplos de republicanismo, o desdém aristocrático de Schumpeter pela política e pelos políticos, que, em lugar de debater, apenas diriam inverdades para alcançar seus objetivos, não pode hoje ser tão facilmente aceito como uma boa descrição dos políticos. (PEREIRA, 2009, p. 172).

Essa visão “elitista” não se limita, porém, às concepções sobre democracia: perpassa os processos de planejamento e alcança o âmbito da execução das políticas públicas. Dye (2009) corrobora as afirmações de que as políticas não refletem necessariamente as demandas do “povo”, mas muito mais os interesses das elites; a crença que as decisões sobre políticas públicas se dão no âmbito circunscrito de uma elite; e os poucos que governam não o fazem em nome dos interesses das massas.

O autor vai mais além, no entanto, quando afirma que a mobilidade dos que não integram a elite para postos ocupados por esta casta deve se dar de forma lenta e gradual, para evitar riscos de convulsões sociais ou revolução; e o relativo consenso acerca dos valores básicos da sociedade, a exemplo da propriedade privada, a delimitação do governo e a liberdade individual (DYE, 2009).

Embora tenha sido concebida em um momento histórico específico e reflita o contexto vigente à época, o modelo “elitista” preserva concepções que tem aceitação ainda nos dias atuais, sobretudo entre os segmentos sociais mais conservadores e que se identificam com o ideário liberal do Estado mínimo e da propriedade privada. A dinâmica que marca os processos políticos em regimes democráticos nos dias atuais, no entanto, escapa ao arcabouço teórico do pensamento “elitista”, conforme apontado por Bresser (2009).

Essa dinâmica não se restringe ao âmbito da democracia representativa – cujos espaços políticos foram se tornando mais plurais ao longo das décadas – e se aplica, sobretudo, ao âmbito da democracia participativa, cujas múltiplas dimensões extrapolam o escopo da visão “elitista”. Esse modelo mostra-se, portanto, incapaz de contemplar a amplitude dos processos participativos, em geral, e do PPA Participativo da Bahia, em particular.

2.2.2 Modelo “Pluralista”

O modelo “pluralista” surgiu com a pretensão de formular uma crítica ao caráter “ideal” ou “irreal” da concepção “elitista”. Essa modelo tem como principal característica a percepção de que os processos políticos não se dão em uma dimensão individual, mas que os indivíduos se reúnem em grupos e, a partir dos arranjos identitários que dão origem a esses grupos, mobilizam-se na defesa dos seus interesses. Mais amplo, o modelo não limita os espaços de representação política aos partidos, envolvendo sindicatos, associações e instituições religiosas, entre outras organizações (NOBRE, 2004).

Outro traço marcante é a competição, característica intrínseca à medida que os diversos grupos apresentam interesses específicos. Dada a natureza horizontal das relações de poder que se estabelecem, os choques são inevitáveis. A eclosão desses conflitos dá início a ‘processos infinitos de barganha’ em que os interesses divergentes são acomodados. Conforme ressalta Nobre (2004), o modelo pretende-se mais amplo, recorrendo-se à democracia, simultaneamente, como estímulo à competição e como anteparo na defesa dos interesses das minorias. Castro e Falcão (2004) realçam a importância da observância do arcabouço normativo como condição para o funcionamento adequado do sistema poliárquico.

O modelo “pluralista” também é amplo o suficiente para oferecer uma interpretação do processo de formulação de políticas públicas, que se dá no âmbito do planejamento. Nesse caso, a identidade se dá com a “Teoria dos grupos”. Dye (2009) ressalta que os grupos adquirem caráter político à medida que apresentam reivindicações a instituições governamentais e a política nada mais é que a luta entre grupos para influenciar na formulação de políticas públicas. Conforme Dye, “a política pública é, em qualquer momento no tempo, o equilíbrio alcançado na luta entre os grupos”.

A exemplo do modelo “elitista”, o pensamento “pluralista” apresenta um forte viés conservador. Um conjunto de forças assegura o equilíbrio maior do sistema, mantendo intactas as regras do jogo e o sistema constitucional – incluindo aí a propriedade privada e a liberdade individual – caso surjam grupos que ousem contestá-lo. Outro elemento primordial é a filiação simultânea dos indivíduos a vários grupos, o que fomenta o respeito às posições divergentes dentro de um mesmo grupo, o que também contribui para assegurar estabilidade ao sistema (DYE, 2009).

Mesmo marginalmente, o modelo “pluralista” também dialoga com o “Modelo institucional”, descrito por Dye (2009), à medida que o funcionamento do jogo político que se estabelece nas relações entre os grupos depende do adequado funcionamento das instituições que são responsáveis pela execução das políticas públicas decorrentes do equilíbrio estabelecido entre os grupos.

Essencialmente, o que distingue as abordagens “elitista” e “pluralista” é a natureza mais complexa da segunda abordagem, que transpõe a relativa simplificação elitista incorporando um conjunto de novos atores à arena política e, mais do que isso, visualizando um intrincado jogo em que os indivíduos desempenham funções de pressão em múltiplos grupos. Essa leitura, cujo autor mais destacado é Dahl (1970), reflete o momento político mais democrático que se seguiu à Segunda Guerra Mundial, a partir dos anos 1950.

Embora seja mais complexa e admita o engajamento de múltiplos atores na arena política, a abordagem “pluralista” é conservadora à medida que enxerga expressão política apenas no âmbito da democracia representativa. Mesmo implicitamente não negando – e até reconhecendo – o diálogo democrático nas relações entre os distintos grupos, essa abordagem ainda atribuía protagonismo integral aos canais da democracia representativa.

Assim, o modelo “pluralista” não contempla no aspecto teórico as características do PPA Participativo à medida que não almeja – e sequer admite – formas mais avançadas de expressão democrática.

2.2.3 Modelo “Legal” ou “Liberal”

Esse modelo possui forte identidade normativa com o chamado “Estado Mínimo” no âmbito econômico e, na dimensão política, é conhecido como “nova direita”. Nesse modelo, o fator econômico se sobrepõe ao político e os arranjos sociais devem se subordinar aos esforços em defesa de um “Estado Mínimo” que limite as possibilidades de afirmação de uma “ditadura da maioria” em detrimento das “liberdades individuais”. A visão desse modelo é de que a democracia constitui um meio para se assegurar a liberdade e não um fim em si mesmo, conforme assinala Nobre (2004).

O principal expoente desse modelo é Hayek que, em 1944, lançou o livro *Caminhos da servidão*, que tinha o propósito de fazer contraponto político e econômico às ideias keynesianas que alcançavam amplo sucesso, até então, no combate à recessão da década de 1930 e orientava os esforços dos países engajados na Segunda Guerra Mundial. Na concepção de Keynes, o Estado tinha papel fundamental nos períodos de crise do capitalismo, empregando instrumentos para elevar a demanda e atenuar os efeitos recessivos (KEYNES, 1985).

Em outras palavras, o modelo considera essencial assegurar as liberdades individuais e advoga o chamado “Estado Mínimo” como alternativa para impedir que o excesso de atribuições do Estado inviabilize o exercício dessas liberdades individuais. O objetivo dessa defesa radical da liberdade no âmbito político, no entanto, é orientado para assegurar resultados econômicos: há uma lógica maximizadora que postula a interferência mínima do Estado e a liberdade máxima de empreender como condições essenciais para assegurar o crescimento econômico.

O visível despreço à democracia como forma ideal de organização política da sociedade deriva do elevado valor atribuído por Hayek às liberdades individuais. Em nome dessas, até mesmo a vontade da maioria – ou das massas –, expressa pelo voto, deveria ser posta em xeque, caso necessário (NOBRE, 2004). Deve-se entender essa concepção, no entanto, dentro de um contexto de época: a partir da década de 1930 a Europa mergulhou em convulsões provocadas por guerras e vários países se transformaram em ditaduras que, em alguns casos, arrastaram-se por décadas, como ocorreu em Portugal, na Espanha e na Grécia.

No âmbito dos modelos que regulam a análise das políticas públicas, o modelo “liberal” guarda uma identidade significativa com o modelo denominado “*Public Choice*”, ou de escolha pública. Esse modelo entende que a lógica vigente no mercado empregada na produção de bens materiais – o auto-interesse que orienta o *homo economicus* – também se estende à seara política: não é o chamado interesse público que norteia as opções políticas dos indivíduos, mas os seus interesses individuais; assim, o *homo economicus* tem afinidades e origem comum em relação ao chamado *homo politicus* (DYE, 2009).

Outra identidade é o reconhecimento de que o mercado apresenta certas falhas que só podem ser corrigidas com a atuação no Estado. A filosofia vigente nesse modelo, no entanto, é a

mesma da “nova direita”: a participação do Estado na vida social só é admissível à medida que as soluções de mercado não são aplicáveis, como é o caso da segurança nacional ou da arrecadação de impostos. No âmbito eleitoral, o modelo de *Public Choice* nega, também, a intenção dos partidos de vencer as eleições com a finalidade de construir políticas: o que existe é o ajuste do discurso às aspirações do eleitorado, que é o que determina o sucesso ou o fracasso eleitoral (DYE, 2009).

O pouco apreço desse modelo à democracia representativa – que acabou se consolidando em muitos países a partir de meados do século XX – limita-o ao conturbado cenário político da primeira metade do século XX, embora os postulados de natureza econômica que o sustentam permaneçam vigorosos até os dias atuais. Uma evidência é que os governos conservadores da Europa e dos Estados Unidos que chegaram ao poder a partir de meados dos anos 1970 o fizeram através das urnas, sustentaram-se por meio de processos eleitorais e, por fim, foram destituídos da mesma maneira.

Assim, logicamente, o modelo não reúne o conjunto de requisitos necessários para dar suporte a um modelo de análise cujo objeto é um processo político que se expressa por canais da democracia participativa, conforme o tema em análise.

2.2.4 Teoria da Democracia Deliberativa

A democracia deliberativa ganhou *status* teórico a partir da década de 1960 e representou uma significativa ruptura em relação aos modelos formulados até então: se as concepções anteriores empenharam-se em conceber os processos democráticos sob determinados limites, a exemplo da restrição ao número de atores (modelo “elitista”), engajamento em grupos organizados (modelo “pluralista”) e até subordinação da democracia às liberdades individuais (modelo “liberal”) a concepção deliberativa orienta-se na direção oposta, advogando a radicalização dos processos democráticos.

Conforme ressaltado por Nobre (2004) e Pereira (2009), a democracia deliberativa busca a justificação de todos os que sofrem as conseqüências de uma determinada decisão governamental. Essas decisões devem buscar não apenas o respaldo junto aos interessados, mas também a construção de consensos: os compromissos e as votações devem representar um recurso extremo, caso o consenso não seja alcançado. Nobre (2004) e Pereira (2009)

apontam as críticas que o modelo sofre em função de se buscar pressupostos considerados irreais.

Os pressupostos exigidos para a construção de processos deliberativos são:

1) a participação na deliberação é regulada por normas de igualdade e simetria; todos tem as mesmas chances de iniciar atos de fala, questionar, interrogar e abrir o debate; 2) todos tem o direito de questionar os tópicos fixados no diálogo; e 3) todos tem o direito de introduzir argumentos reflexivos sobre as regras do procedimento discursivo e o modo pelo qual elas são aplicadas ou conduzidas. Não há *prima facie* regras que limitem a agenda de conversação, ou a identidade dos participantes, contanto que cada pessoa ou grupo excluído possa mostrar justificadamente que são afetados de modo relevante pela norma proposta em questão (NOBRE, 2004 apud BENHABIB, 1996).

Pereira (2009) aponta, adicionalmente, algumas condições que devem ser satisfeitas nos processos de democracia deliberativa: a liberdade da deliberação, que compromete os indivíduos estritamente com os resultados de sua deliberação; a decisão deve ser “justificada”, com os motivos para a tomada de decisão ser claramente apontados; os procedimentos adotados não devem distinguir os participantes e, por fim, busca-se um ideal de igualdade em que a disponibilidade de recursos e a posse do poder não elevem ou reduzam a capacidade dos indivíduos de influenciar de forma desigual no processo.

As análises de Nobre (2004) e Pereira (2009) sinalizam para o caráter normativo da democracia no modelo deliberativo e ressaltam que parte das críticas ao modelo deriva do caráter “idealista” ou ao qual falta “realismo”. Nobre (2004) vai mais além e observa que se uma teoria normativa de democracia não pode desvincular-se da “institucionalidade político-estatal como um seu momento fundamental”, ela também não pode partir da ideia de uma sociedade centrada no Estado.

Os principais expoentes da democracia deliberativa são Bernard Manin e, sobretudo, Joshua Cohen, embora a influência teórica de Jurgen Habermas seja inegável. O modelo foi gestado no bojo de um conjunto de transformações que marcaram os países desenvolvidos a partir de meados da década de 1960, demarcando o início de uma transição em que os Estados Democráticos consolidados a partir do final dos anos 1940 foram, aos poucos, migrando para uma forma Republicana de organização, na qual o protagonismo desempenhado pelos

políticos e pelos partidos políticos foi se diluindo para formas mais fluidas de democracia, com maior envolvimento da sociedade na própria gestão do Estado (PEREIRA, 2009).

É evidente que o modelo de democracia deliberativa representa uma óbvia ruptura em relação aos modelos gestados anteriormente: conjunto limitado de atores, pressões de grupos organizados ou hegemonia da liberdade individual divergem em essência da proposta de democracia radical proposto por Cohen e outros autores. É evidente, também, que os modelos mencionados anteriormente não contemplam a evolução dos processos democráticos em muitos países, sobretudo no que se refere à emergência da sociedade civil como protagonista dos processos políticos e sua influência recente na própria gestão do Estado.

No entanto, a democracia deliberativa proposta como modelo teórico, embora transite no sentido oposto das correntes anteriores, guarda algumas características que podem ser consideradas irrealistas e, sobretudo, inaplicáveis em relação ao modelo de análise do Plano Plurianual Participativo 2008-2011 na Bahia. Note-se, porém, que esse modelo apresenta convergências em relação ao objeto de estudo, mas diverge, essencialmente, na medida do processo democrático: os processos deliberativos, embora fundamentais, conforme apontou Nobre (2004), não constituem abstrações e se processam em ambientes reais; estão, portanto, sujeitos a um conjunto de constrangimentos, entre os quais se inclui a dimensão institucional.

Em outras palavras, a aplicação plena da democracia deliberativa exigiria a contínua superação de uma série de obstáculos que somente aos poucos aproximariam o ideal deliberativo da realidade em transformação. Assim, parece óbvio que as experiências democráticas em curso, sobretudo no Brasil, estão longe do ideal almejado por esse modelo teórico.

No âmbito do presente trabalho, porém, a principal limitação se refere à dimensão institucional, ou seja, ao Estado. Dessa forma, dado o modelo ideal de deliberação haveria óbvias limitações em relação aos prazos legais; dado a amplitude e o alcance de um plano plurianual, praticamente toda a população seria afetada em uma série de políticas, o que tornaria impraticável qualquer processo deliberativo; dadas as profundas assimetrias em relação à compreensão sobre a natureza e o impacto das políticas públicas elaboradas no planejamento entre a população, o ideal da igualdade estaria irremediavelmente

comprometido; e a distribuição desigual de poder e influência, naturalmente, gerariam vieses nesses processos deliberativos.

O principal obstáculo à aplicabilidade da democracia deliberativa, porém, refere-se ao necessário papel protagonista do Estado – ou dos seus agentes – na condução do processo, em que pesem as pressões e o protagonismo crescentes dos movimentos sociais. No caso específico do PPA Participativo da Bahia, porém, o processo de escuta social teve caráter consultivo e não deliberativo: embora os representantes da sociedade tivessem a oportunidade de discutir e opinar, não foi concedido aos participantes o direito de deliberar sobre a aplicação de recursos.

Assim, embora o modelo deliberativo apresente afinidades teóricas com o objeto em estudo, seus pressupostos não se mostram adequados para a consecução do trabalho e, portanto, o modelo teórico não foi selecionado.

2.2.5 Teoria da Democracia Participativa

A “Democracia Participativa” é o modelo teórico que dialoga entre os modelos que limitam o processo democrático aos canais do Parlamento ou que radicalizam a participação, tornando a deliberação quase um fim em si mesmo. “Esse modelo surgiu nos anos 1960 a partir de movimentos contestatórios, sendo conhecido como “Nova Esquerda” e tendo como alguns expoentes Carole Pateman e Nicos Poulantzas” (NOBRE, 2004; PEREIRA, 2009). A teoria apresenta inspiração marxista, à medida que visualiza a sociedade a partir da dicotomia proposta por Karl Marx que antepõe os detentores dos meios de produção àqueles que dispõem apenas da própria força de trabalho. Poulantzas, no entanto, apresenta uma contribuição inovadora, enxergando a divisão de classes sob uma perspectiva política – e não econômica – já que utiliza o Estado e suas contradições de classe como objeto de estudo (POULANTZAS, 1977).

Conforme Pereira (2009), a “Democracia Participativa” ou “Republicana” é menos ambiciosa que o modelo “Deliberativo”, pois não postula poder igual entre os participantes do debate público, nem supõe que o consenso será alcançado durante as reuniões públicas. O autor ressalta também que o modelo “Participativo” não reduz a importância da via parlamentar, já que possuem caráter complementar.

Uma característica fundamental da “Democracia Participativa”, conforme aponta Nobre (2004), é que essa vertente teórica refuta a separação rígida entre Estado e Sociedade Civil que costuma ser empregada em modelos analíticos. Para Poulantzas (1977), o Estado não é “neutro”, nem possui um corpo técnico “monolítico”, refletindo as contradições das classes sociais que estão presentes no próprio Estado e sendo, ele próprio, palco de conflitos. É o que o autor deixa claro na seguinte passagem:

Tudo isso se traduz então em divisões e contradições internas consideravelmente acirradas no seio do pessoal do Estado, colocando em questão sua própria unidade, mas que aqui também se revestem de uma forma específica: elas se formam na estrutura organizacional própria do aparelho do Estado (POULANTZAS, 1977, p. 30).

O autor enfatiza também que os termos da discussão acerca do papel do Estado na sociedade são equivocados. Para ele, a abordagem se dá tomando o Estado como um elemento exógeno que subordina ou é subordinado em relação às classes sociais. Isso é equivocado porque este é expressão da sociedade e carrega dentro de si o conjunto de contradições de classes que estão presentes nesta. Assim, não existe um Estado “neutro” ou “exógeno”, mas que se insere no mesmo contexto global, com a diferença que carrega um inegável conteúdo político. O seguinte trecho ajuda a compreender o raciocínio do autor:

Termos o Estado como uma condensação material de uma relação é um pseudo-dilema na discussão atual sobre o Estado, entre o Estado concebido como ‘Coisa-instrumento’ e o Estado concebido como Sujeito. O Estado como Coisa: a velha concepção instrumentalista do Estado, utensílio passivo, senão neutro, totalmente manipulado por uma única fração, caso em que não se reconhece nenhuma autonomia ao Estado. O Estado como Sujeito: a autonomia do Estado, considerada aqui como absoluta, é relacionada a sua vontade própria, como instância racionalizante da sociedade civil (POULANTZAS, 1977, p. 22).

É fundamental compreender que em Poulantzas não existe um único ator hegemônico no âmbito do Estado: existem as óbvias diferenças entre os distintos atores e seus interesses específicos de classes, mas mesmo entre as classes não existem interesses homogêneos, o que coloca o conflito e a contradição como situações permanentes. São esses conflitos políticos no âmbito da sociedade que viabilizam transformações e a emergência de fenômenos como a democracia participativa e suas diversas formas de expressão. Embora o arcabouço analítico do autor, originalmente, tenha sido empregado num contexto econômico que se desfez com o

fim da Guerra Fria e do socialismo soviético, o caráter político de suas análises permanece atual.

As origens da “Democracia Participativa” estão no pensamento de Rousseau, conforme aponta Carole Pateman (1992). De acordo com a autora, Rousseau enxergava a participação como o engajamento dos cidadãos na tomada de decisões políticas. Ela ressalta que o autor não defendia um padrão de “igualdade” idealizada entre os cidadãos, mas apontava que as desigualdades econômicas tendiam a acentuar as desigualdades políticas, reduzindo a possibilidade do indivíduo de participar conservando sua independência. Um elemento importante apontado em relação à Rousseau é o caráter emancipatório do envolvimento político (PATEMAN, 1992).

A teoria da “Democracia Participativa” ganhou grande impulso posterior, de acordo com Pateman (1992), com as contribuições de John Stuart Mill e G.D.H. Cole, que visualizaram essas idéias a partir da perspectiva de um Estado moderno. Mill, particularmente, compartilha da visão do caráter educativo e emancipatório dos processos de participação, refuta a visão utilitarista que, já no século XX, foi retomada por Schumpeter mas, sobretudo, enxerga a participação como um fenômeno local:

Assim, para Mill, é a nível local que se cumpre o verdadeiro efeito educativo da participação, onde não apenas as questões tratadas afetam diretamente o indivíduo e sua vida cotidiana, mas onde também ele tem uma boa chance de, sendo eleito, servir no corpo administrativo local (PATEMAN, 1992, p. 46).

Assim como Rousseau, Mill enfatizava a importância educativa da participação do cidadão comum nos processos políticos. Além de ter o papel de promover a emancipação do indivíduo, a participação também contribuía para que ele se sentisse integrante da comunidade na qual se inseria e permitia um salutar compartilhamento de experiências e visões do mundo que as ocupações manuais e rotineiras jamais permitiriam (PATEMAN, 1992).

Cole, por sua vez, apresenta uma abordagem mais instrumental, baseando-se em experiências participativas de trabalhadores empregados na indústria. O autor atribui significativa relevância ao papel que as associações – e à possibilidade de participação dos indivíduos nessas associações – desempenham na vida e evidencia a importância da participação individual em decisões coletivas, o que favorece a integração e o engajamento. Esse ideal

participativo – o socialismo de guilda – implicava numa forma de autogoverno em que a participação se daria em todos os níveis e aspectos (PATEMAN, 1992).

Pateman (1992) promove uma discussão que antepõe os autores identificados com os modelos “Elitista” e “Pluralista”, de um lado, e Rousseau, Mill e Cole do outro. Como ponto de partida, ela empregou a análise de Schumpeter que classificou como “clássicos” os autores identificados com o ideal participativo, incluindo Rousseau e Mill; aos “clássicos”, Schumpeter contrapôs sua visão que, posteriormente, inspirou diversos teóricos agrupados nas correntes “Elitista” e “Pluralista”. Nessa discussão emerge a discordância central: a constatação que, em um sistema democrático moderno, o voto para a escolha dos líderes políticos não é o suficiente para contemplar o ideal democrático, colocando-se a necessidade de formas mais avançadas de democracia, como a participação em decisões que afetam a vida dos indivíduos. Em outras palavras, a autoria contrapõe a “Democracia Participativa” aos teóricos que consideram a “Democracia Representativa” como forma ideal de expressão democrática.

O cerne da discussão apontada por Pateman (1992) é a questão da estabilidade dos sistemas políticos e do próprio Estado. Os modelos mais identificados com os ideais conservadores – “elitistas” e “pluralistas” – enxergam a participação mais ampla como um elemento desestabilizador do sistema político e do próprio Estado, capaz de conduzi-lo à revolução ou, até mesmo, à dissolução. A solução mais adequada para reduzir esses riscos é a sustentação de um modelo que restrinja a participação no processo político a um número limitado de atores integrantes de uma elite (o modelo “elitista”) ou que filtre as demandas através de um jogo institucional que situa os indivíduos em grupos cuja função é dialogar com as instâncias políticas constituídas, normalmente o Parlamento (o modelo “pluralista”).

A “Democracia Participativa”, por sua vez, refuta esses temores centrando seus argumentos no caráter pedagógico dos processos de participação, que não apenas envolvem a tomada de decisões políticas que afetam a vida dos indivíduos, mas também promovem a integração com a comunidade, a construção de uma identidade local – a partir da concepção original de Rousseau – e a socialização do engajamento e da participação, que nos demais modelos se limita a uma elite política ou aos representantes de determinados grupos. A própria Pateman reforça a constatação:

A principal função da participação na teoria da democracia participativa é, portanto, educativa: educativa no mais amplo sentido da palavra, tanto no aspecto psicológico quanto no de aquisição de práticas de habilidades e procedimentos democráticos (PATEMAN, 1992, p. 42).

A “Democracia Participativa” não tende a evoluir para um cenário anárquico de desarranjo institucional. Ao contrário, é a disponibilidade de uma institucionalidade consolidada, mas aberta à participação, que fortalece esse processo. Essa visão não se restringe à Administração Pública e se estende ao âmbito privado das organizações industriais. A participação, inclusive, é um requisito essencial para a existência de uma sociedade democrática, conforme aponta a autora:

Para que exista uma forma de governo democrática é necessário que exista uma sociedade participativa, isto é, uma sociedade onde todos os sistemas políticos tenham sido democratizados e onde a socialização por meio da participação pode ocorrer em outras áreas [...] Para que os indivíduos exerçam o máximo de controle sobre suas próprias vidas e sobre o ambiente, as estruturas de autoridade [...] precisam ser organizadas de tal forma que eles possam participar da tomada de decisões (PATEMAN, 1992, p.44).

As características apontadas acima mostram que o modelo teórico mais adequado para explicar o aprofundamento democrático verificado a partir de meados do século XX em diversos países é o da “Democracia Participativa”. Por um lado, esse modelo vai além dos modelos “Elitista”, “Pluralista” e “Liberal”, gestados ao longo da primeira metade do século XX que, ou restringem a democracia à atuação de uma elite política, ou segregam demandas sociais às reivindicações de grupos organizados ou, simplesmente, consideram as liberdades individuais como valores superiores das sociedades e que devem ser preservados em detrimento da própria democracia, caso necessário. Nesses modelos, a democracia é relegada à via parlamentar, através dos canais tradicionais da democracia representativa ou torna-se instrumento acessório à conservação de valores como a liberdade individual ou o direito à propriedade privada.

Por outro lado, a “Democracia Participativa” evita os extremos da democracia direta do modelo “Deliberativo”, em que os processos consultivos assumem uma dimensão que os tornam fins em si mesmos. É óbvio que a consulta é um rito essencial em processos de participação e que o ideal da “igualdade” entre os participantes, embora inatingível em termos reais, deve ser buscado com a finalidade de minimizar as assimetrias entre os indivíduos; todavia, a democracia ocorre sob condições objetivas e essas condições objetivas colocam um

conjunto de constrangimentos que a limitam e a afastam do ideal “Deliberativo” no qual se busca a construção de consensos. Pode-se deduzir, a partir do pensamento de Poulantzas (1977), que a arena democrática encontra terreno fértil e se realiza no seio dos intermináveis conflitos de classes.

O PPA Participativo foi concebido e implementado por um governo que envolveu uma ampla coalizão eleitoral, incluindo partidos políticos pouco identificados com movimentos sociais ou com entidades vinculadas aos trabalhadores. Ao longo do PPA-P e do funcionamento do CAPPa as resistências às formas participativas de democracia mostraram-se evidentes, com o não-engajamento ou a não-colaboração com esses processos por parte de integrantes da coalizão eleitoral, embora o discurso da participação tenha sido sustentado durante todo o mandato do governador Jaques Wagner. Essa situação converge com as ideias que Poulantzas (1977, 1978) defendeu sobre os conflitos de classe dentro do Estado: no caso do PPA-P, o discurso oficial acabou mascarando uma evidente luta pela apropriação do poder político e, em última instância, pelo poder de influir sobre a concepção de políticas públicas na esfera do planejamento.

O cenário no qual foi concebido e implementado o processo batizado como Plano Plurianual Participativo (PPA-P) apresentou uma série de obstáculos que se insinuaram ou foram se delineando ao longo do processo. É à luz desses constrangimentos e limitações que o processo foi entendido e interpretado, adotando-se a perspectiva que a participação social no planejamento de políticas públicas é um processo educativo de exercício da cidadania que só se consolida em longos intervalos e a partir de sucessivas experiências, particularmente num estado como a Bahia, onde a participação só foi incorporada à agenda governamental a partir de 2007.

2.3 CONCEITOS FUNDAMENTAIS

2.3.1 Democracia Participativa

Um dos conceitos mais relevantes empregado no presente trabalho é o de democracia participativa. Não se teve a pretensão, aqui, de elaborar um conceito *strictu sensu*, preferindo-se descrevê-lo à luz do contexto político contemporâneo do Brasil. Dessa forma, pode-se entender a democracia participativa como a utilização de instrumentos de participação social

na administração pública com o objetivo de atingir determinados fins. Essa participação social se dá através da iniciativa dos cidadãos de forma individual ou por meio de entidades representativas, a exemplo de movimentos sociais, organizações não-governamentais, sindicatos, associações, etc. Em suma, constitui uma relação entre Estado e entes não-governamentais (sociedade), como aponta Pereira (2009) ou, num contexto mais geral, implica numa tentativa de compartilhamento do poder decisório em âmbito organizacional, interpretando-se Pateman (1992). No contexto do Brasil atual são exemplos de experiências de democráticas participativas os referendos, os plebiscitos, as audiências públicas, os projetos de lei de iniciativas popular, os conselhos gestores, o Orçamento Participativo e, mais recentemente, o Plano Plurianual Participativo (PPA-P).

2.3.2 Democracia Representativa

A democracia representativa se expressa através da representação delegada a agentes políticos eleitos pelo povo. É, portanto, uma forma indireta de exercício democrático, à medida que o poder, que emana do povo, é exercido por representantes eleitos pelo próprio povo em nome deste. No Brasil, a democracia representativa é exercida pelo Poder Legislativo nos âmbitos federal, estadual e municipal, respectivamente, pela Câmara dos Deputados e pelo Senado, pelas Assembleias Legislativas Estaduais e pelas Câmaras Municipais.

2.3.3 Sociedade Civil

O conceito de sociedade civil adotado no presente trabalho sinaliza que tudo aquilo que é “privado”, ou seja, não integra o aparelho estatal, é Sociedade Civil. Foge-se, no presente trabalho, à perspectiva marxista tradicional, que subordina o Estado à Sociedade Civil e na qual esta delimita inteiramente e estabelece os objetivos do Estado. Isso implica em adotar a perspectiva de Poulantzas (1977, 1978) na qual o Estado é um *locus* privilegiado da luta política e interage com o “ambiente externo”, refletindo ele também suas próprias contradições de classe.

2.3.4 Accountability

Accountability é uma expressão da língua inglesa que não possui um correspondente exato no idioma português. De maneira descritiva, pode ser entendida como a obrigação que os

gestores de órgãos administrativos tem de prestar contas aos representados ou às instâncias que exercem papel de controladoria. Nessa prestação de contas, é necessário explicitar o que se faz, como se faz, quando se faz, quanto foi gasto e também aquilo que não foi feito e o porquê não foi feito. A responsabilidade nesse ato de prestação de contas é maior à medida que se emprega dinheiro do contribuinte. Na *accountability* cabe a aplicação de sanções, caso as metas acordadas não sejam cumpridas. No âmbito da Administração Pública, uma forma de penalização ocorre no processo eleitoral, com a não renovação de mandatos.

2.3.5 Controle Social

Controle Social pode ser entendido, de forma sintética, como a participação social na gestão pública. Esse é exercido a partir de dois movimentos simultâneos: com a descentralização do poder do Estado e com a mobilização da sociedade para solucionar problemas sociais, incluindo-se a fiscalização e o acompanhamento das ações governamentais. O Controle Social pode ser entendido como um instrumento democrático que envolve a participação dos cidadãos no exercício do poder e implica no compartilhamento de responsabilidades entre Estado e sociedade com o propósito de tornar mais efetivas as ações governamentais.

3. DEMOCRACIA E PLANEJAMENTO PARTICIPATIVOS NO BRASIL E NA BAHIA

3.1 O CONTEXTO DO PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO

A democracia participativa começou a ganhar forma na América Latina a partir das décadas de 1960 e 1970, quando os movimentos sociais nos países da região começaram a se articular visando a derrubada dos regimes ditatoriais instituídos a partir de golpes militares. Gohn (2006) observa que esses movimentos sociais contaram com a contribuição ativa da Igreja Católica no período, organizando-se com o apoio das Comunidades Eclesiais de Base. Em países mais industrializados – casos do Brasil, da Argentina e do México – a origem é urbana e ocorreu, normalmente, nas grandes cidades. Nos demais países muitos movimentos se articularam na zona rural de vilarejos.

A partir dos anos 1980 os ditadores começaram a ser depostos e os movimentos sociais, em muitos casos, chegaram a fornecer quadros para os governos. “Com esse contexto, aos poucos surgiram experiências de democracia participativa, como o Orçamento Participativo em Porto Alegre, presente hoje em capitais como Buenos Aires e Montevideú” (GUGLIANO et. al., [200?]). A disseminação dessas experiências participativas gerou o registro de experiências em países como a Bolívia (ORTUSTE, 1999), Equador (OJEDA, 1988), Peru (GARCÍA, 1980) e também na América Central, como são os casos de estudos conduzidos por Amaro (1990) e por Perez (1994) em El Salvador.

No Brasil, a literatura que trata de experiências de democracia participativa, particularmente do Orçamento Participativo, indica que as primeiras tentativas ocorreram em Lages (SC) e Piracicaba (SP), entre meados dos anos 1970 e o início da década seguinte (SOUZA, 2001). A experiência de Orçamento Participativo que se consagrou e que é considerada ponto de partida em relação às iniciativas posteriores, no entanto, é a de Porto Alegre, em função da prolongada duração e do êxito alcançado, conforme atesta a prolífica literatura produzida desde então (AVRITZER, 2002; FEDOZZI, 1998; BOSI, 2007; LUCHMANN, 2002). Capitaneada pelo Partido dos Trabalhadores, a experiência marca o primeiro embate, comum na década seguinte, entre os partidários de ideais liberais e os defensores de um modelo de bem-estar social nos moldes europeus (SOBOTKA, 2005).

Na Bahia, no entanto, a primeira tentativa de promoção do Orçamento Participativo – evidentemente que sem essa designação – aconteceu em 1963, na prefeitura de Feira de Santana, durante a curta gestão de Francisco Pinto, o Chico Pinto. Na oportunidade, consultas efetuadas à população levaram o governo a construir escolas e a calçar ruas da periferia, após discussões sobre onde alocar os recursos municipais (POMPONET, 2009). Deposto pelo Regime Militar em 1964, Chico Pinto não conseguiu levar a experiência adiante.

Até o final da ditadura, em 1985, o cenário era francamente desfavorável às experiências de democracia participativa nos municípios, mesmo naqueles geridos pela oposição aos militares, porque havia uma elevada concentração de recursos em âmbito federal (SOUZA, 2010; ABRÚCIO FRANZESE, [200?]). Mesmo quando a ditadura começou a ruir, as dificuldades permaneceram postas, porque era necessária a complexa transição para a democracia, que implicou em alterar a própria estrutura do Estado e a constituição de referenciais que permitissem a retomada do planejamento, àquela altura inócuo em função da crise da dívida e dos problemas de governabilidade enfrentados pelos militares, além da inflação que crescia ano a ano (CARNEIRO; MODIANO, 1990).

Dessa forma, o restabelecimento da democracia no Brasil em 1985 – as primeiras eleições livres ocorreram em 1986 – e a Constituição de 1988 representaram dois marcos na retomada do planejamento para a construção de políticas públicas a partir de então. Na elaboração da nova Carta Magna, nas plataformas eleitorais, nas pressões dos movimentos sociais prevaleceram os esforços focados em dois objetivos: o restabelecimento da democracia, inclusive com formas mais diretas de participação social e a universalização de políticas públicas – a exemplo das áreas de Saúde e Educação – que durante o regime militar constituíram privilégios de poucos brasileiros. Esses embates foram travados nas ruas, mas também no próprio aparelho do Estado, que exigia transformações que atendessem aos conflitos que ocorriam no seu interior, como teorizou Poulantzas (1977).

A Constituição de 1988 em parte atendeu aos anseios populares por maior democracia e participação, com a criação de fóruns e conselhos nas três esferas do Poder para discutir e deliberar sobre políticas públicas e os recursos orçamentários, antes fortemente concentrados no Executivo Federal, conforme observam Farah (2010) e Abrúcio e Franzese ([200?]). Com a promulgação da Constituição de 1988 também houve avanços em relação aos instrumentos de planejamento. A inflação elevada e a desorganização das contas públicas – que incluiu uma

moratória da dívida externa em 1987 – contribuíram para tornar esses instrumentos de planejamento – O Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) – pouco efetivos nos anos iniciais, só havendo uma maior efetividade a partir da segunda metade dos anos 1990.

A Constituição de 1988 retrata a mobilização de esforços dos brasileiros pela institucionalização democrática, expressando-se em suas dimensões: uma política e outra administrativa. No âmbito político, o modelo vigente durante da Ditadura Militar – que significava manifestação política exclusivamente através do bipartidarismo (MDB e Arena) o que centralizava os processos decisórios e limitava de maneira discricionária o número de atores e as possibilidades de expressão – foi suprimido com a crescente pulverização do poder político não apenas através do restabelecimento do pluripartidarismo, mas também com a emergência de movimentos sociais e de outras formas de organização política, como os sindicatos, associações e outras entidades sociais, além dos conflitos que se deram em âmbito estatal, o que converge com o pensamento de Poulantzas (1977) e Pateman (1992). A incorporação de novos atores à arena política – mesmo com graus variáveis de influência decisória – pulverizou o poder excessivamente concentrado entre os representantes do regime deposto.

No âmbito administrativo houve também reflexos do processo político. O mais notável foi a reorganização realizada nas três esferas do Executivo, com a diluição dos poderes exageradamente concentrados na esfera Federal durante o regime militar. Além da concepção de uma arquitetura mais clara acerca dos papéis da União, dos Estados e dos Municípios, houve também uma descentralização de recursos, principalmente com a emergência dos municípios como arena política, seja em relação à oferta de serviços públicos, seja como destino de repasses constitucionais (BRASIL, 1988). *Pari passu* com a repactuação federativa processada na Constituição de 1988, houve o já aludido surgimento de conselhos e fóruns representativos da sociedade.

A complexa engrenagem política e institucional que emergiu com o fim do regime militar e que acomodou os inúmeros conflitos de classe naquele momento foi sucedida por um conjunto de dificuldades que retardou o avanço dos processos de planejamento participativo. A mais óbvia delas foi a resistência à retomada do protagonismo da função planejamento, que acabou demonizado devido aos revezes enfrentados ao longo do regime militar e à ascensão

do receituário neoliberal, que pregava o Estado mínimo e o desmanche das funções tradicionais do Estado. Particularmente ao longo do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), o planejamento estatal foi substituído pelo discurso do caráter infalível das soluções de mercado, com a promoção de um desenfreado processo de privatizações de empresas estatais, fusões de órgãos públicos e pregação da modernidade dos frutos decorrentes do Estado mínimo.

Os instrumentos de planejamento legados pela Constituição de 1988, por exemplo, foram empregados apenas no cumprimento dos ritos orçamentários, sem a ambição que constituíssem ferramentas estratégicas de desenvolvimento. A participação social ao longo desse período, paradoxalmente, prosperou sob a chancela de organismos multilaterais como o Banco Mundial, com a proliferação de conselhos Brasil afora. É necessário ressaltar, porém, que essa participação se dava sob uma perspectiva utilitarista e despolitizada, mais afeita à formalidade dos gabinetes que, propriamente, às arenas decisórias das políticas públicas, como apontou Dagnino (2004).

Percebe-se, aqui, que um dos instrumentos de democracia participativa discutidos em Pateman (1992) e Poulantzas (1977) é sistematicamente desvirtuado para atender às conveniências das elites econômicas e políticas. Dado o conflito inevitável que a supressão desses mecanismos acarretaria, recorre-se ao esvaziamento do seu conteúdo, mantendo-se as aparências da participação, mas subvertendo seu caráter político.

No entanto, apesar de todos esses embaraços, as experiências de participação social no âmbito do orçamento e do planejamento foram se disseminando no Brasil a partir de meados dos anos 1980. No final da primeira década do século XXI, centenas de municípios brasileiros promoviam experiências de Orçamento Participativo e o Plano Plurianual Participativo começava a ser implementado nos estados, como foi o caso da Bahia a partir de 2007.

3.1.1 Evolução Recente dos Conselhos Temáticos no Brasil

Os conselhos comunitários podem ser classificados como uma das grandes inovações em termos de democracia participativa no Brasil pós-redemocratização (ABRAMOVAY, 2001), começando a se materializar a partir da promulgação da Constituição de 1988 (DAGNINO, 2004; SILVA et. al., [200?]). Esses fóruns de deliberação política ganharam forma a partir da

promulgação da Carta Magna, mas vinham sendo gestados desde o início dos anos 1980, acompanhando os esforços pela redemocratização e pela desconcentração do poder político.

As origens dos conselhos remontam à primeira metade da década de 1980, quando começaram as pressões sociais e os conflitos políticos pelo restabelecimento da democracia no Brasil. Conforme observam autores como Wampler e Avritzer (2004), a retomada de eleições competitivas no país – em que os candidatos não se submetiam aos crivos dos militares para assumir os cargos – levou os movimentos sociais a se articularem com os partidos políticos em busca da institucionalização de mecanismos de consulta à sociedade, o que converge com a interpretação de Poulantzas (1977) sobre conflitos no seio do Estado. Esses esforços se materializaram, no âmbito normativo, nos instrumentos de participação previstos na Constituição, a exemplo dos referendos, dos plebiscitos e dos projetos de iniciativa popular (BRASIL, 1988). Embora pouco utilizados até hoje, esses instrumentos de democracia direta somaram-se a outros recursos, como os conselhos e fóruns de composição paritária.

Os conselhos vem sendo discutidos pela literatura desde o final da Ditadura Militar. À época Haddad (1980) constatou que a participação da sociedade em processos decisórios poderia contribuir para a resolução de problemas através de soluções alternativas. Arretche (2002) observa que o período marca o início da mobilização social que se prolongaria ao longo da década seguinte e nos anos iniciais do século XXI, o que se refletiria na maior influência social na formulação de políticas públicas. Para Bandeira (1999), o processo de formulação de políticas requer a consulta aos segmentos da sociedade diretamente afetados por essas políticas. Arretche (2003) vai mais além, ao ressaltar a importância dos arranjos institucionais para a consecução de determinados objetivos políticos.

Uma transformação importante verificada a partir de 1988 é que os conselhos tornaram-se setoriais, envolvendo-se com um debate político mais amplo. Até então, a forma de organização dos conselhos era ao nível comunitário, o que restringia sua esfera de atuação a territórios limitados (CARNEIRO, 2007). Com o restabelecimento da democracia no país o escopo foi alterado e os conselhos adquiriram uma visão mais abrangente da realidade, o que inclusive contribui mais efetivamente para a proposição de políticas que favoreçam a redução dos desequilíbrios regionais e as desigualdades sociais, embora o alcance desses objetivos seja

mediado, no Brasil, pelo complexo contexto federativo onde esses atores atuam (ABRUCIO; FRANZESE, [200?]).

Note-se que a própria Constituição de 1988 já previa a formação de conselhos e a gestão compartilhada, visando fomentar a descentralização administrativa e estreitar os laços com a sociedade (BRASIL, 1988). O setor responsável pelo passo inicial foi a saúde que, cerca de dois anos depois, já ganhava uma lei orgânica que regulamentava a participação social e a constituição de conselhos nas três esferas de poder (BRASIL, 1990). Na educação o processo foi mais lento, instituindo-se legislação específica somente oito anos depois da promulgação da nova Carta Magna, mas com os mesmos mecanismos de democratização contemplados na saúde (BRASIL, 1996). Outros setores também foram incorporados à dinâmica mais democrática da formação de conselhos, a exemplo da assistência social, que em meados de 1993 ganhou uma Lei Orgânica de Assistência Social (BRASIL, 1993).

Os conselhos que foram se formando a partir de 1988 possuem um conjunto de características comuns que podem ajudar a defini-los. Uma dessas características é que funcionam como fóruns ou “arenas políticas” onde se delibera acerca de políticas públicas específicas. A composição nessas arenas decisórias é paritária, envolvendo membros da comunidade – ou sociedade civil – e representantes do Estado. Esses conselhos possuem como função a deliberação, a fiscalização e o controle da execução de políticas públicas setoriais. Noutros termos, os conselhos de políticas públicas são espaços compostos de forma plural e paritária entre Estado e sociedade civil, com caráter deliberativo, com a função de formular e controlar a execução das políticas públicas de setores específicos. São, portanto, expressões da democracia participativa discutidos por Poulantzas (1977) e Pateman (1992).

Os avanços verificados no âmbito normativo e institucional no pós-1988, no entanto, não impediram o surgimento e a proliferação de obstáculos ao funcionamento desses fóruns, a exemplo da submissão dos conselhos municipais aos poderes locais dominantes. Outros problemas reportam-se diretamente aos conselheiros: eles costumam ser mal-informados, pouco representativos, indicados pelos que controlam a vida social – a exemplo de prefeitos ou lideranças políticas locais – e mal preparados para a função. Esses fatores, combinados, também podem influenciar o desempenho dos conselheiros (ABRAMOVAY, 2001). Por outro lado, Carneiro (2007) observa que há uma baixa frequência de representantes da esfera pública em reuniões de conselhos setoriais, o que denota a pouca importância atribuída aos

fóruns. Mas, mesmo com todas as distorções, os conselhos têm o mérito de ampliar o círculo social que debate e delibera sobre a aplicação de recursos públicos, conforme observa o próprio Abramovay (2001).

Conforme observou o próprio Abramovay (2001), os conselhos municipais que foram surgindo por imposição legal – principalmente os de saúde e de educação – apesar de paritários e supostamente independentes do Executivo, em muitos municípios funcionam como meros apêndices das vontades dos prefeitos. Como determinantes desse problema podem ser apontados a vocação autoritária do Estado brasileiro, a presença de uma cultura autoritária que dificulta o diálogo entre os conselheiros e a própria fragilidade associativa dos integrantes da sociedade. Esse diagnóstico, elaborado para conselhos de saúde, não deixa de ser aplicável às instâncias que discutem as demais políticas públicas.

Outro problema crucial relacionado aos conselhos refere-se à qualificação dos seus integrantes (ABRAMOVAY, 2001). A composição paritária, conforme prevê a legislação, sinaliza que boa parte dos conselheiros orbita na esfera pública e são indicados por integrantes do Executivo. Se por um lado existe maior probabilidade de que o integrante reúna conhecimentos técnicos que lhe conferem desenvoltura na atuação – o que, evidentemente não se aplica a todos os conselheiros –, por outro lado se sujeita às amarras de representar o Estado e, portanto, reporta-se ao Executivo acerca de suas decisões, o que sem dúvida impõe obstáculos à sua independência.

A representação social, por sua vez, é mais heterogênea e de análise mais complexa. Entre seus integrantes são mais visíveis os problemas apontados por Abramovay (2001) e Carneiro (2007), como o escasso acesso à informação, a baixa representatividade e a parca preparação para o exercício das funções. A ausência de iniciativas de qualificação dos conselheiros, de fortalecimento dos laços comunitários e sociais – o que os aproximaria dos destinatários das políticas públicas – e a falta de clareza sobre qual o papel dos membros dos conselhos são entraves que, caso superados, favoreceriam uma atuação mais qualificada. Ressalte-se, porém, que mesmo representando a sociedade, esses atores são passíveis de pressões e interferências na atuação pelo poder público, evidenciando os conflitos apontados por Poulantzas (1977).

Esse conjunto de problemas, no entanto, não invalida a percepção de que a gestão de políticas públicas através da constituição de conselhos constitui um dos caminhos mais promissores para a resolução dos problemas sociais graves enfrentados pelo Brasil.

3.1.2 O Plano Plurianual (PPA)

O restabelecimento da democracia no Brasil, com o final da Ditadura Militar em 1985, colocou a necessidade de elaboração de uma nova Constituição, revogando a Carta em vigência desde 1967, que foi imposta pelos militares. Em 1986 foi eleita uma Assembleia Nacional Constituinte, cujos trabalhos iniciaram-se no ano seguinte e culminaram com a promulgação da nova Carta Magna, em 05 de outubro de 1988 (BRASIL, 1988). Embora, à época, o país atravessasse um surto inflacionário que inviabilizava qualquer esforço de planejamento e a própria função planejamento estivesse sendo posta em xeque devido à retomada das idéias liberais que se disseminavam a partir dos países desenvolvidos, a Constituição de 1988 legou um conjunto de instrumentos orçamentários que são empregados na organização das contas públicas.

Os instrumentos orçamentários previstos na Constituição de 1988 são três: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Os três tem períodos de vigência distintos, datas diferentes para apreciação pelo Legislativo e funções específicas, mas são complementares, se entrelaçam e tem nítida interdependência entre si. Juntos, integram o chamado ciclo orçamentário, cuja proposição é de iniciativa do Poder Executivo, mas com apreciação obrigatória pelo Poder Legislativo (BRASIL, 1988).

O Plano Plurianual é o único que tem vigência quadrienal o que o credencia como instrumento de planejamento de médio prazo. O PPA é elaborado no primeiro ano de mandato do chefe do Executivo e tem vigência ao longo dos quatro anos seguintes, coincidindo, portanto, com o primeiro ano do mandato subsequente. O prazo para entrega do documento ao Legislativo é 31 de agosto e a aprovação deve se ocorrer até 15 de dezembro, quando esse Poder entra em recesso. O artigo 165 da Constituição Federal, no parágrafo primeiro, especifica o conteúdo do Plano Plurianual:

A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de

capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (BRASIL, 1988, p. 120).

Além da União, os Estados e Municípios também tem a obrigação de elaborar seus planos plurianuais através do Executivo e de encaminhá-los para apreciação pelo Poder Legislativo. A exemplo do que ocorre na esfera Federal, os prazos para apresentação, apreciação e vigência do PPA são os mesmos. A tramitação no Legislativo também é semelhante, embora no âmbito Federal seja necessária a aprovação pelas duas Casas, a Câmara dos Deputados e o Senado.

Visando a valorização do PPA como instrumento de planejamento, a Constituição Federal determina que os demais planos de desenvolvimento ou setoriais devem ser compatibilizados com os planos plurianuais. Outra preocupação manifesta pelos legisladores refere-se ao direcionamento dos orçamentos anuais – elaborados sob orientação dos planos plurianuais – para a promoção do desenvolvimento e a redução das desigualdades regionais e, por fim, como fator que reforça a importância estratégica do PPA, a Constituição veta que investimentos superiores a um exercício financeiro sejam executados sem a prévia inclusão no Plano Plurianual (BRASIL, 1988).

O PPA é um documento estratégico cujo conteúdo contempla o conjunto de políticas públicas que afetam a vida da população: temas como saúde, educação, saneamento, desenvolvimento urbano, meio ambiente e infraestrutura são objeto de iniciativas constantes no plano. Nele, essas iniciativas organizam-se através de programas que, por sua vez, desdobram-se em ações. Embora a nomenclatura, a concepção e a estrutura do plano variem a cada período de vigência e de acordo com o ente federativo, normalmente é a mais utilizada ao longo dos anos.

Quando a Constituição foi promulgada, em 1988, previa-se a edição de lei complementar com o objetivo de normatizar esses instrumentos orçamentários, conforme pode ser observado:

Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual (BRASIL, 1988, p. 121).

Os consensos estabelecidos em relação às datas, que se tornaram objeto de lei complementar específica, jamais foram alcançados em relação à organização do PPA. Questões cruciais relacionadas ao conteúdo dos planos – como a inclusão ou não dos gastos com pessoal vinculado às atividades finalísticas – nunca foram sanadas e aguardam a construção de acordos na Câmara e no Senado.

A adoção de processos participativos para a construção dos planos plurianuais, curiosamente, não está prevista na Constituição Federal. O documento, em trecho nenhum, faz referência a processos consultivos junto à sociedade, que acabaram se disseminando no Brasil ao longo dos últimos anos.

3.1.3 A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

A Lei de Diretrizes Orçamentárias funciona, no ciclo orçamentário, como instrumento de ligação entre o Plano Plurianual, que desempenha o papel de elemento estratégico, com a Lei Orçamentária Anual, que viabiliza a execução daquilo que se concebeu na dimensão estratégica. Para Alves (2007), a instituição do ciclo orçamentário na Constituição de 1988 produziu como inovação a vinculação do planejamento com o orçamento, o que não necessariamente coincidia em períodos anteriores.

A função da Lei de Diretrizes Orçamentárias está definida no Artigo 165 da Constituição Federal de 1988, conforme pode ser observado:

§ 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subseqüente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (BRASIL, 1988, p. 120).

A apresentação da Lei de Diretrizes Orçamentárias é obrigatória nas esferas Federal, Estadual e Municipal e exige aprovação pelo Legislativo por maioria simples. No âmbito Federal, o Senado e a Câmara dos Deputados devem apreciar e aprovar a LDO. Nos Estados e Municípios, cuja estrutura é unicameral, a apreciação se dá nas assembleias legislativas e nas câmaras municipais, respectivamente. A data-limite para o encaminhamento da Lei de Diretrizes Orçamentárias é 15 de abril e o Legislativo deve aprová-la até 30 de junho, quando se inicia o recesso parlamentar do primeiro semestre.

3.1.4 A Lei Orçamentária Anual (LOA)

A Lei Orçamentária Anual, por sua vez, é o elemento que materializa os investimentos previstos no Plano Plurianual. Com vigência anual, deve ser encaminhada ao Legislativo, pelo Poder Executivo, até o dia 30 de setembro. A apreciação deve acontecer até 15 de dezembro, quando o Legislativo entra em recesso. A aprovação da LOA deve se dar por maioria simples, a exemplo do próprio PPA e da LDO.

Além dos investimentos previstos no plano plurianual e que devem ser programados nas quatro leis orçamentárias subsequentes, de acordo com a disponibilidade financeira do Executivo, a LOA prevê uma série de desembolsos adicionais, conforme pode ser observado no mesmo Artigo 165 da Constituição Federal:

§ 5º - A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público (BRASIL, 1988, p. 120).

A Lei Orçamentária Anual, portanto, estima os investimentos previstos no Plano Plurianual para um período de quatro anos, que são programados através da Lei de Diretrizes Orçamentárias que, por sua vez, normatiza a Lei Orçamentária Anual, cuja função, em parte, é a de materializar os investimentos previstos no PPA. A LOA cumpre essa função porque o seu escopo é mais abrangente, envolvendo gastos com pessoal, com encargos da dívida pública e com a seguridade social que não compõem o processo de formulação do Plano Plurianual.

3.2 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO COMO EXPERIÊNCIA PIONEIRA

A ausência de normatização específica através de lei complementar cria dificuldades para o funcionamento do ciclo orçamentário, mas permitiu o surgimento de experiências inovadoras que foram se disseminando pelo Brasil e que hoje, inclusive, são empregadas em países como o Uruguai, a França, a Argentina, o Canadá e a Bélgica (POMPONET, 2009). A primeira delas foi o Orçamento Participativo (OP), em Porto Alegre (RS), em 1989, embora Souza (2001) observe que, ainda durante o regime militar, experiências participativas de caráter consultivo foram tentadas em Piracicaba (SP) e em Lages (SC). No primeiro caso, a intenção era dar visibilidade às dificuldades financeiras enfrentadas pela administração municipal e, no segundo caso, houve apenas intervenções pontuais, sem o envolvimento da comunidade no processo orçamentário (SOUZA, 2001).

A experiência de Porto Alegre, no entanto, se tornou emblemática por surgir em um cenário posterior à Ditadura Militar, quando já estavam em vigência a Constituição de 1988 e os instrumentos de planejamento e orçamento empregados até os dias atuais. Foi emblemática também porque produziu transformações sobre a relação entre Estado e Sociedade, incorporando demandas de segmentos sociais tradicionalmente excluídos das decisões políticas (e orçamentárias) e inaugurando, no Brasil, uma forma mais inclusiva de organização política (LARANGEIRA, 1996). Avritzer (2002) aponta que, entre as razões da adoção do OP em Porto Alegre está a campanha eleitoral de 1988 na capital gaúcha, quando o tema da participação popular norteou a disputa pela prefeitura entre o Partido dos Trabalhadores (vencedor da disputa com Olívio Dutra) e o Partido Democrático Trabalhista (PDT). Larangeira (1996) e Avritzer (2002), assim como Fedozzi (1998) e Navarro (2000) são unânimes em apontar que a adoção do OP na capital gaúcha contribuiu para reduzir os métodos tradicionais de se fazer política no município, a exemplo do clientelismo.

Ao longo da década de 1990 o Orçamento Participativo se disseminou em diversos estados brasileiros, alcançando 194 municípios em 2004, incluindo capitais como Belo Horizonte, Recife e Aracaju (OLIVEIRA, 2005). Note-se que parcela expressiva dos municípios que aderiram à iniciativa localizava-se em estados do Centro-Sul, particularmente no Rio Grande do Sul e em São Paulo. Na Bahia, à época, somente seis municípios estavam incluídos na relação, com destaque para Vitória da Conquista que aderiu à experiência em 1997 (MILANI 2006; POMPONET, 2008). Com o passar dos anos os processos de consulta à sociedade

foram se transformando e, atualmente, há municípios que inclusive utilizam a Internet como instrumento de participação, através do chamado OP Digital (FIGUEREDO ET AL, 2009).

Mais tardia, no entanto, foi a adoção de processos participativos no âmbito dos planos plurianuais. No governo Olívio Dutra (1999-2002) tentou se fazer um processo de consulta à sociedade para a construção do PPA, mas dada a escassez de tempo prevaleceu a ideia da elaboração do Orçamento Participativo (FIALHO, 2010). Com a ascensão de Lula à presidência da República, em 2003, o governo se mobilizou para promover audiências públicas em todo o país com a finalidade de colher subsídios para a elaboração do documento. No total, foram realizados 27 fóruns com a presença média de 70 entidades e 150 participantes. Dadas as dimensões territoriais do Brasil, a complexidade e a diversidade dos movimentos sociais e de outros segmentos da sociedade e o caráter consultivo da proposta, pode-se avaliar que o PPA 2004-2007 do Governo Federal teve alcance limitado em relação à participação social.

Somente em 2007, quando foram elaborados os planos plurianuais relativos ao período 2008-2011, é que de fato houve uma maior abertura para a participação da sociedade. As dificuldades impostas para o envolvimento popular na elaboração do PPA, no entanto, não se limitam à capacidade de organização dos movimentos sociais, à adoção de métodos mais modernos de gestão, que implicam em uma maior proximidade entre Estado e Sociedade ou ao descompasso inicialmente existente entre o que previam os planos plurianuais e os orçamentos anuais, como observou Fialho (2007).

Inicialmente o grande obstáculo foi resgatar a função planejamento no âmbito da Administração Pública: o Estado inchado e endividado legado pelos militares, associado à anarquia inflacionária que mergulhou o país em uma sucessão de planos econômicos fracassados entre 1986 e 1994 praticamente eliminou da agenda governamental qualquer iniciativa de planejamento (ALMEIDA, 2004). Por outro lado, conforme aponta Anderson (1995), a ascensão de governos conservadores nos Estados Unidos e na Europa, que retomaram o discurso liberal do Estado mínimo após as crises da década de 1970 e disseminaram a ideologia gerencialista no Estado, paralisando e depois forçando os governos a uma reflexão sobre o papel do planejamento nos dias atuais, conforme ressalta Paula (2005).

Conflitos dessa natureza alimentaram transformações na gestão do Estado, com o fortalecimento do modelo conhecido como Administração Pública Gerencial: ênfase no empreendedorismo, controle e orientação das organizações para o objetivo de alcançar o máximo de eficiência e competitividade (PAULA, 2005). Esse ideário influenciou o debate sobre a organização do Estado no Brasil a partir de 1995 e orientou reformas e privatizações de órgãos e empresas públicas, a partir do diagnóstico de que o Estado brasileiro conservava, ainda, muito dos valores e das práticas burocráticas e patrimonialistas, em alguns casos.

Curiosamente, a absorção pela sociedade da agenda liberal e dos conceitos gerencialistas na administração do Estado, de alguma forma, favoreceu a expansão dos processos participativos à medida que, visto como cliente, o cidadão – ou a Sociedade – interfere mais sobre o Estado, influenciando em suas decisões e, em alguma medida, agregando-se às decisões sobre políticas públicas. Trata-se, portanto, da acomodação de um conflito político discutido por Poulantzas (1977). É necessário ressaltar, no entanto, como aponta Dagnino (2004), que essa disseminação foi acompanhada de um esvaziamento do conteúdo político desses processos consultivos, que tendem a se transformar em meros processos de consulta de caráter administrativo, em alguns casos e não em instrumentos de democracia participativa, conforme propôs Pateman (1992).

A incorporação do novo conceito, por outro lado, também repercutiu sobre as antigas práticas políticas, como o clientelismo, que em certa medida começou a refluir. No entanto, a velocidade dessas transformações não foi homogênea sobre o país, avançando mais facilmente em regiões como o Centro-Sul e encontrando resistências em regiões mais atrasadas, como o Nordeste e o Norte. A própria forma como evoluiu o Orçamento Participativo nos municípios brasileiros – aludida anteriormente – é bastante ilustrativa desse cenário. Em regiões mais urbanizadas e com mais elevada consciência política, os conflitos surgiram primeiro, exigindo adaptações na estrutura do Estado, como analisaram Poulantzas (1977) e Pateman (1992).

3.3 A TRAJETÓRIA DA BAHIA ATÉ O PPA PARTICIPATIVO

O primeiro plano plurianual da Bahia foi elaborado em 1991, ano que marca uma transição política importante no estado: o PMDB, que vencera as primeiras eleições estaduais pós-ditadura militar em 1986, elegendo Waldir Pires governador, foi derrotado no pleito seguinte,

quando Antonio Carlos Magalhães – governador indicado pelo Regime Militar duas vezes entre as décadas de 1970 e 1980 – elegeu-se pelo PFL em 1990, retornando ao Palácio de Ondina (DANTAS NETO, 2006). À época, o Brasil vivia mergulhado na anarquia inflacionária, o então presidente Fernando Collor cambaleava sob sucessivas denúncias de corrupção que terminaram por apeá-lo do poder em 1992 e o Estado legado pelos militares – inchado, caro e pouco eficiente – exibia a incapacidade de atender às necessidades da população, sobretudo dos mais pobres, excluídos do ciclo de prosperidade que se encerrara na década anterior (POMPONET, 2008).

Sob esse cenário, Antonio Carlos Magalhães assumiu o Governo do Estado prometendo “um novo ciclo de desenvolvimento e de progresso” (BAHIA, 1991a, p. 7). Conforme apontava, o modelo de desenvolvimento anterior cumprira seu papel e “os últimos anos foram marcados por um quadro de perplexidade e indefinições, com resultados negativos e sobretudo penosos para a nossa população” (BAHIA, 1991a, p. 7). No plano estratégico apresentado para orientar a construção do Plano Plurianual 1992-1995, a opção liberal – ou neoliberal – apresenta-se de forma bastante explícita. Entre as metas estabelecidas para o quadriênio está:

Redução do nível de intervenção estatal e a liberalização do mercado, com crescente internacionalização, exigindo aumento da produtividade e da competitividade. (BAHIA, 1991a, p. 10).

Apesar da apologia neoliberal, o mesmo plano estratégico, mais adiante, promete o resgate da capacidade de planejamento do Estado. O argumento apresentado era que a nova configuração na distribuição de recursos entre União, Estados e Municípios elevaria a margem de manobra para opções sobre investimentos públicos. Embora os potenciais instrumentos de participação social já estivessem disponíveis há três anos (BRASIL, 1988), não há qualquer referência a processos de consulta à população. O plano estratégico se limita a repetir o antigo clichê de que o documento não é fruto da vontade dos técnicos e dirigentes políticos e justifica:

Embora sistematizada pela equipe do governo, esta estratégia [...] reflete a aspiração de toda a sociedade baiana que contribuiu, desde a campanha, com documentos e sugestões para a formulação de um novo projeto. (BAHIA, 1991a, p. 8).

No primeiro plano plurianual elaborado no Estado para o quadriênio 1992-1995, subsidiado pelo plano estratégico mencionado, a influência do ideário neoliberal é evidente, com o governo enfatizando ações nas áreas de Educação, Saúde, Segurança Pública e Justiça e o

discurso da necessidade de redução do número de órgãos e empresas estatais (BAHIA, 1991b). Há também uma clara influência de tradição burocrática, já que a mensagem enfatiza a importância dos técnicos governamentais e não há qualquer referência a processos de consulta à população, à exceção da alusão que as diretrizes governamentais correspondem aos anseios da sociedade (BAHIA, 1991b), o que inclusive contraria o discurso apresentado no plano estratégico.

No Plano Plurianual seguinte (1996-1999) predomina o discurso do equilíbrio das contas públicas e da responsabilidade fiscal, o que tornava a Bahia apta a atrair investimentos privados mediante incentivos fiscais. Confirmando o que Fialho (2007) observou em relação ao Rio Grande do Sul, o PPA baiano no período possuía forte viés economicista, ancorado no cenário da estabilidade econômica advinda com o Plano Real e na crença das forças do mercado como propulsor do desenvolvimento. Também neste PPA não existem referências à participação social na gestão do Estado, limitando-se o governo a prescrição de receitas para o crescimento econômico para inserir o estado nas dinâmicas econômicas nacional e global (BAHIA, 1995).

Como ressalta Vieira (2008), o Plano Plurianual seguinte (2000-2003) conservou a visão dos planos anteriores de constituição de “ilhas de crescimento” e se manteve distante da discussão de formas de gestão que incorporassem a sociedade ao processo decisório. No máximo, há o reconhecimento de que a Bahia detém um imenso passivo social e que são necessárias políticas públicas para reduzir as desigualdades (BAHIA, 1999). Pode-se concluir, portanto, que a Administração Pública da Bahia iniciou o século XXI amparada por um modelo de gestão ultrapassado, em que a *praxis* burocrática somava-se às práticas políticas tipicamente patrimonialistas. Conforme observa Milani (2006) a intermediação parlamentar, com a tradicional troca de favores entre integrantes do Executivo e do Legislativo, constituía a regra na política baiana e na administração do Estado.

Os primeiros sinais de mudanças no modelo de gestão surgiram somente em 2003, quando ocorreu a elaboração do PPA 2004-2007 (POMPONET, 2008). Esse documento foi precedido por mais um plano estratégico, batizado como “O Futuro a Gente Faz”, que atenuou o discurso liberal da década anterior e tentou imprimir um viés mais social, enfatizando a melhoria da qualidade do ensino, da saúde básica, da segurança e das condições de habitação (BAHIA, 2003a). Entre as prioridades definidas está o combate à pobreza e a redução das

desigualdades regionais, sinalizando-se para uma inusitada parceria com o Governo Federal que, a partir daquele ano, começou a ser administrado pelo Partido dos Trabalhadores.

A principal inovação em termos de participação social, em 2003, foi a instituição de um Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social cuja finalidade era a discussão do plano estratégico da Bahia, o acompanhamento e a avaliação de seus resultados. Composto por representantes da sociedade civil tinha como critério seletivo para integrá-lo a “atuação reconhecida em determinadas áreas” (BAHIA, 2003a, p. 123). Também foram previstos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, voltados para programas e ações de escopo regional. O papel indicado era atuar como fórum de discussão dos planos estratégicos de desenvolvimento, auxiliando na avaliação de programas. O leque de instituições previstas para integrar o fórum era amplo: poderes públicos municipais, entidades da sociedade civil, conselhos municipais ou regionais, organizações regionais não-governamentais, instituições de ensino superior ou técnico e “personalidades com atuação destacada em cada região” (BAHIA, 2003a, p. 123).

O adequado funcionamento dos conselhos regionais foi dificultado logo de início, com a opção por não se adotar uma regionalização uniforme: seria necessário mobilizar os participantes de acordo com a área temática. A justificativa foi a seguinte:

Em função das diferentes regionalizações setoriais, que se justificam pela especificidade de atuação de cada órgão, os Conselhos Regionais devem incorporar institucionalmente a característica da flexibilidade. Assim, para cada um dos temas em discussão (saúde, saneamento, educação, infraestrutura, meio-ambiente, etc), congregará representantes dos municípios que compõem a respectiva região definida (BAHIA, 2003a, p. 120).

No âmbito do Governo do Estado, a coordenação desses fóruns deveria recair sobre a Companhia de Ação e Desenvolvimento Regional (CAR), a quem estava reservado o papel de secretaria-executiva. A experiência de constituição desses fóruns, no entanto, não prosperou nos anos seguintes, não havendo registro de reuniões.

O tom do plano estratégico se repetiu no Plano Plurianual 2004-2007. Neste plano, consta uma diretriz específica para a gestão (Gestão Solidária e Governo Competente) e se aponta como principal inovação a consulta realizada junto a segmentos da sociedade, no que foi classificado como “um elenco qualificado de atores sociais, representando conselhos,

associações, lideranças empresariais, organizações não-governamentais e sindicatos” (BAHIA, 2003b, p. 17). O documento ressalta o caráter propositivo do processo, subordinando-se a aceitação das propostas a dois fatores: a pertinência e a disponibilidade de recursos.

O processo consultivo aconteceu entre os dias 12 de maio e 12 de junho de 2003, sob coordenação da Secretaria do Planejamento. Ocorreram 13 audiências, com 500 entidades representadas e a participação de 13 secretarias estaduais, inclusive com a presença dos respectivos secretários (SECRETARIA, 2006a, p. 37). O objetivo das audiências foi “o enriquecimento do Plano Plurianual 2004-2007, a partir da incorporação, nos Programas de Governo, de sugestões apresentadas nessas audiências” (SECRETARIA, 2006a, p. 31).

O processo foi descrito da seguinte forma:

A consulta passou por cinco etapas prévias: (1) Concepção, formatação e planejamento entre os gestores e a Seplan, (2) apresentação da proposta aos Secretários de Estado, (3) socialização, pela equipe da Superintendência de Orçamento Público – SPO, da metodologia e logística necessárias às reuniões (4) divulgação do CD-ROM com a síntese das apresentações junto a todas as Secretarias e (5) realização da consulta em si, com os atores identificados e convidados por cada Secretaria. (SECRETARIA, 2006a, p. 31).

A iniciativa adotada não foi mais inovadora em função das limitações impostas ao processo. Além do caráter apenas consultivo, houve restrição no número de participantes (apenas 500 pessoas foram convidadas) e os critérios para a escolha dos convidados ficou a cargo de cada secretaria, assim como a expedição dos convites e o envio de material para discussão (BAHIA, 2003b). Outros dois aspectos colaboraram para tornar a discussão mais restrita: as reuniões ocorreram somente em Salvador e a metodologia não previu a discussão apenas entre os membros da sociedade, havendo a participação dos técnicos das secretarias (BAHIA, 2003b). Na justificativa para adotar outro método para a construção do PPA, argumentou-se que a consulta confere maior legitimidade ao processo e converge com a filosofia de uma gestão compartilhada com a sociedade.

O papel reservado aos participantes e o contexto da consulta foram resumidos da seguinte maneira:

Em meio a essa perspectiva democratizante na esfera planejadora do Estado, surge em 2003 a primeira experiência de participação da sociedade na construção do Plano

Plurianual, utilizando o modelo participativo na agregação de representações organizadas: analisando, avaliando e sugerindo ajustes a uma proposta preliminar para o PPA relativo ao período 2004/2007. (SECRETARIA, 2006a, p. 38).

A disseminação de processos participativos Brasil afora, particularmente do Orçamento Participativo, inspirou uma experiência realizada entre os anos 2005 e 2006: o Orçamento Cidadão. Coordenada pela Secretaria do Planejamento, a iniciativa coletou 12,3 mil sugestões em 2005, com a participação de 3,6 mil pessoas residentes em 266 municípios. O levantamento indica que 3,6 mil propostas foram incorporadas à Lei Orçamentária Anual de 2006, o que corresponde a cerca de 40% do conjunto de propostas (SECRETARIA, 2006b). No ano seguinte, foram coletadas 94 mil proposições e 62% das proposições foram incorporadas ao Orçamento de 2007, de acordo com balanço efetuado pela Secretaria do Planejamento (SECRETARIA, 2006a).

O processo teve caráter consultivo e não aconteceram audiências com a participação do público, a exemplo das reuniões que coletaram sugestões para o Plano Plurianual 2004-2007. Os interessados puderam acessar o site do Orçamento Cidadão ou opinar através do *Call Center* da Ouvidoria Geral do Estado, que disponibilizou um telefone gratuito para a consulta orientada. Como alternativa complementar, os postos do Serviço de Atendimento ao Cidadão (SAC) disponibilizaram computadores e pessoal treinado para a participação da população (SECRETARIA, 2006a).

Acessando o site, os participantes tinham acesso a uma matriz de consulta que traduzia em linguagem mais simplificada a Matriz Programática do Estado. As demandas podiam ser localizadas na matriz ou indicadas com o uso de palavras-chave. Também foi oferecido um espaço para que o participante explicitasse sua sugestão e até apresentasse propostas de viabilização (SECRETARIA, 2006a). A incorporação das propostas, conforme foi ressaltado tinha que atender alguns requisitos: disponibilidade de recursos, escala de prioridades, viabilidade técnica e compatibilidade com as atribuições legais do Poder Público Estadual (SECRETARIA, 2006a).

Os resultados obtidos com os processos consultivos ao longo de dois anos, aparentemente, foram satisfatórios. A avaliação da secretaria do Planejamento é que a consulta para o Orçamento de 2008 – a ser realizada em 2007 – poderia ser partilhada com o processo

consultivo para a elaboração do Plano Plurianual 2008-2011. É o que foi anunciado ainda em 2006:

Refletindo sobre o caráter educativo do projeto, no que tange à disseminação, aproximação e participação do cidadão nas decisões do planejamento governamental, a consulta à sociedade em 2007, seja para a Proposta Orçamentária como para o PPA, poderá ser realizada num mesmo momento para ambos os instrumentos. (SECRETARIA, 2006a, p. 47).

As eleições realizadas em outubro de 2006, no entanto, marcaram não apenas o fim da hegemonia do hoje extinto Partido da Frente Liberal (atual Democratas) à frente do Governo Baiano, como também a própria hegemonia do então senador Antonio Carlos Magalhães, que faleceu no ano seguinte. O posteriormente batizado PPA Participativo, que se desenhava nos planos do extinto PFL, acabou sendo realizado pelo Partido dos Trabalhadores, que elegeu Jaques Wagner.

A evolução do planejamento no âmbito do Plano Plurianual na Bahia, a partir da Constituição de 1988, pode ser dividida em dois períodos claramente distintos: aquele que envolveu processos de escuta social e aquele que não houve nenhuma espécie de consulta. Em três planos plurianuais (1992-1995, 1996-1999, 2000-2003) não houve nenhuma consulta à sociedade e prevaleceu um forte caráter economicista, num período marcado por turbulências econômicas e ajustes liberais. No quadriênio 2004-2007 foram realizadas audiências públicas e houve um tímido processo de escuta que envolveu os cidadãos de forma isolada e pontual. A partir de 2007 – que será analisado a partir da seção seguinte – houve maior aproximação com os movimentos sociais e a escuta se tornou mais ampla.

Pode-se interpretar essa trajetória, à luz das ideias de Pateman (1992) e, sobretudo, de Poulantzas (1977), como a emersão de conflitos que impunham rearranjos na estrutura do Estado, viabilizando a incorporação de instrumentos de participação no planejamento de políticas públicas, como ocorreu. A forma que essa participação assumiu, por sua vez, molda-se às idiossincrasias partidárias: o Partido dos Trabalhadores é oriundo dos movimentos sociais e tem fortes raízes nesses movimentos, incluindo seus quadros dirigentes: daí se originam a proximidade e as afinidades políticas; o Partido da Frente Liberal, por outro lado, sempre teve características conservadoras, escassa base social e diálogo limitado com os movimentos sociais: daí a preferência pela adoção de processos mais pulverizados de consulta, em que o protagonista é o cidadão (ou o indivíduo) e não a sociedade organizada.

4. A CONSTRUÇÃO DO PPA-P 2008-2011

4.1 OS TERRITÓRIOS DE IDENTIDADE

O primeiro passo dado para a realização do PPA Participativo foi a adoção dos Territórios de Identidade como unidade de planejamento para a elaboração do Plano Plurianual 2008-2011. Um conjunto de motivos foi apresentado para justificar a opção do Governo do Estado pelos Territórios de Identidade. O mais evidente deles é de natureza política: integrante do mesmo partido do presidente da República reeleito, o governador Jaques Wagner (PT) optou por vincular a estratégia de desenvolvimento das diversas regiões baianas aos programas tocados pelo Governo Federal, conforme apontam Silva, Santos e Coelho Neto (2011). Outro fator que contribuiu para a opção foi a proximidade do Partido dos Trabalhadores com a Coordenação Estadual dos Territórios (CET), entusiasta da política territorial e uma das principais articuladoras da estratégia na Bahia, que contribuiu decisivamente para a consolidação dos Territórios de Identidade. O próprio texto do Plano Plurianual 2008-2011 justifica a opção:

A utilização do conceito de Território de Identidade facilitará a articulação entre as ações desenvolvidas pelo Governo do Estado e os programas federais, com rebatimento no território baiano, bem como a diretriz de integração entre governo e sociedade. (BAHIA, 2007a, p. 53-55).

No mesmo documento é feita a ressalva que os Territórios de Identidade foram originalmente concebidos para atender um programa específico do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) voltado para a agricultura familiar e reconhece que são necessários ajustes para que “se amplie e se aprofunde com as populações envolvidas a diversidade e a dinâmica econômica dos espaços rurais e urbanos em sua totalidade” (BAHIA, 2007a, p. 55).

A opção pelos Territórios de Identidade como unidade de planejamento também buscou contemplar a dimensão da participação social na construção do PPA e, de forma mais abrangente, no planejamento governamental. Perico, Perafén e Pinilla (2011) ressaltam, a propósito, o papel central que a participação desempenha nas discussões sobre política territorial. Uma das razões apontada para se empregar os Territórios de Identidade foi a intensa participação dos movimentos sociais, sobretudo os vinculados à agricultura familiar, na construção dos territórios, em parceria com o MDA:

Adotou-se a priori o conceito de Território de Identidade utilizado pela Coordenação dos Territórios e MDA, onde o sentimento de pertencimento da população, associado a características socioeconômicas, políticas, culturais e geo-ambientais de cada espaço, constituiu um elemento essencial para a definição e delimitação dos 26 territórios baianos. (BAHIA, 2007a, p.53).

Mais adiante foi novamente realçado o imperativo dos territórios extrapolarem a dimensão do desenvolvimento agrário, incorporando discussões ligadas ao meio urbano e às demais atividades econômicas que não se vinculam ao setor primário:

Uma vez que na aplicação do conceito de Território de Identidade o MDA teve como foco e privilegiou o universo rural, a adoção dos Territórios de Identidade como instrumento de planejamento do Governo do Estado requereu ajustes conceituais e metodológicos para que pudesse se constituir em instrumento útil para a formulação do planejamento em todas as suas dimensões, incluindo a realidade urbana. (BAHIA, 2007a, p.59).

Posteriormente, foi elaborado o plano estratégico de longo prazo para a Bahia e, mais uma vez, a necessidade da política territorial contemplar o conjunto das atividades econômicas exercidas nos territórios foi ressaltada:

Importante destacar que, no processo de revelação dos Territórios de Identidade, o foco, antes restrito ao rural, foi redimensionado a fim de inserir as questões urbanas e todos os estamentos sociais no projeto de desenvolvimento territorial. (BAHIA, 2008, p. 56).

O aprofundamento dos processos participativos, que incluía o fortalecimento dos Colegiados Territoriais e da própria Coordenação Estadual dos Territórios estava prevista no PPA 2008-2011. Conforme ressaltado no texto do plano plurianual, os atores sociais existentes cumpriram uma função estratégica mediando o diálogo nos territórios e viabilizando os processos participativos. Essa função de articulação política, no entanto, exigiria desses fóruns adaptações que atendessem à natureza mais abrangente da realidade territorial. É o que pode ser observado a seguir:

Esses ajustes, que incluem a ampliação da representação social nos Fóruns de Desenvolvimento Territorial, estão em curso e, ao se completarem, ampliarão e assegurarão maior aderência à realidade e efetividade do instrumento original, mesmo quando se operar no campo da agricultura familiar. (BAHIA, 2007a, p. 59).

Um dos problemas detectados à época e que se pretendia resolver era a desarticulação dos colegiados em alguns territórios, que sequer tinham funcionamento regular. Com o objetivo declarado de fortalecer os fóruns de participação social, o Governo do Estado anunciou que

buscava contribuir para a solução da questão, prestando “apoio aos Conselhos de Desenvolvimento Territorial já existentes e fomentará a sua criação nos demais territórios” (BAHIA, 2007a, p.59).

No ano seguinte, no entanto, ainda estavam em curso discussões acerca do arranjo institucional necessário para viabilizar a política territorial e, ao mesmo tempo, garantir a continuidade dos processos de participação social. É o que pode ser observado em seguida:

[...] a implementação de uma estratégia de desenvolvimento territorial requer ações de caráter estratégico, tais como gestão social dos territórios, fortalecimento das redes de cooperação, dinamização da economia e articulação interinstitucional. (BAHIA, 2008, p. 56).

A opção pelos Territórios de Identidade como unidade de planejamento, no entanto, vai além das razões políticas. No âmbito econômico, partiu-se do diagnóstico que a extrema concentração na produção de riquezas na Bahia gerou um cenário em que a Região Metropolitana de Salvador, que corresponde a apenas 0,48% do território baiano, respondia por 43% do Produto Interno Bruto (PIB) estadual em 2004 (BAHIA, 2007a, p. 57). Essa imensa desigualdade exigia a adoção da dimensão territorial como elemento da estratégia de desenvolvimento, com o objetivo de assegurar o desenvolvimento territorial. Alegava-se que a feição particular da política territorial contribuiria para se alcançar esse objetivo:

É necessário que se adote a metodologia do planejamento territorial, capaz de se adequar a cada situação específica e responder com efetividade aos desafios do desenvolvimento do vasto território baiano. (BAHIA, 2007a, p. 57).

Mas, afinal, o que é o Território de Identidade? Embora os conceitos possam suscitar controvérsias, dois elementos fundamentais devem estar presentes em qualquer conceito: a dimensão da participação dos atores sociais na construção dos territórios e o caráter multidimensional desses territórios que envolvem, mais do que uma noção isolada de atividades econômicas, divisões administrativas ou características geográficas, a concepção de que os territórios representam o *locus* onde vivem pessoas, como ressaltam também Delgado e Leite (2011). O conceito utilizado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário e pela Coordenação Estadual dos Territórios é o seguinte:

O Território de Identidade, entendido como um espaço físico, geralmente contínuo, caracterizado por elementos sociais, econômicos, ambientais e políticos que definem um importante grau de coesão entre os que vivem e trabalham nesse espaço, favorece

uma visão integradora dos atores sociais, dos mercados e das políticas públicas e, por consequência, uma valorização dos recursos e dos potenciais das populações locais nos processos de desenvolvimento. (BAHIA, 2007a, p. 58; BAHIA, 2008, p. 56).

O processo de discussão para a construção dos Territórios de Identidade representou também o primeiro passo para o surgimento dos Colegiados Territoriais. A articulação dos movimentos sociais para a proposição de um arranjo territorial que refletisse as diversas identidades locais e que fosse considerado como elemento de planejamento e execução de políticas públicas, conforme preconiza o MDA (DELGADO E LEITE, 2011) avançou para o esforço voltado para a consolidação institucional dos fóruns de discussão que foram surgindo para formatar os Territórios de Identidade. Posteriormente, o agregado de colegiados resultou no surgimento da Coordenação Estadual dos Territórios (CET).

Em 2007, essas duas instâncias foram fundamentais para a realização do Plano Plurianual Participativo. Mas, afinal, o que são os Colegiados Territoriais? Conforme definição elaborada pelo próprio movimento social:

Os Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Sustentável (Codeter) são os agrupamentos que representam o Território de Identidade. São compostos por representações de entidades da sociedade civil e dos poderes públicos presentes em cada um dos Territórios. O Codeter é a cooperação dos diversos segmentos sociais e dos poderes públicos para pensar, articular e monitorar as políticas públicas, com vista ao desenvolvimento sustentável. (COORDENAÇÃO..., 2011).

Os Colegiados Territoriais não reúnem apenas representantes dos movimentos sociais, conforme ressalta o conceito apresentado acima. Como estratégia de fortalecimento do fórum, desde o início houve o esforço para a incorporação de representantes do poder público, o que inclui representantes de órgãos e empresas estaduais, além de prefeitos, vereadores e secretários dos municípios que integram os territórios. A intenção de agregar representantes do Executivo e do Legislativo municipais, no entanto, ainda é um desafio a ser vencido. Uma das explicações para o problema é a ainda questionável legitimidade dos colegiados para representar as demandas do conjunto da população do território, conforme apontam Bonnal e Kato (2011).

Em 2010, quando foram realizados os “Diálogos Territoriais”, um dos principais obstáculos enfrentados pelos Colegiados Territoriais era a ausência dos atores políticos com mandato,

que mantem o hábito da intermediação parlamentar para reivindicar obras e serviços para os municípios, ignorando as instâncias territoriais. Com base em relatórios elaborados ao final dos “Diálogos Territoriais”, pode-se perceber que as presenças de prefeitos nas reuniões e eventos programados se limitam àqueles que estabeleceram vínculos com movimentos sociais ao longo de suas trajetórias políticas. Os demais, conforme pode ser apurado, não se opõem às atividades dos colegiados territoriais, mas também não manifestam apoio e, raramente, encaminham representantes para as reuniões (RELATÓRIO DA PLENÁRIA..., 2010a; RELATÓRIO DA PLENÁRIA..., 2010b; RELATÓRIO DA PLENÁRIA..., 2010c; RELATÓRIO DA PLENÁRIA..., 2010d; RELATÓRIO DA PLENÁRIA..., 2010e; RELATÓRIO DA PLENÁRIA..., 2010f).

Mas, se por um lado os representantes da sociedade apresentam críticas em relação à ausência ou omissão dos poderes públicos nos Colegiados Territoriais, por outro lado esses fóruns são acusados de sobre-representar em sua composição a atividade agropecuária, particularmente a agricultura familiar. Uma ponderação a ser apresentada é que a construção de uma política territorial vai muito além das atividades agrícolas e, portanto, é necessário que empresários, poderes públicos e outros segmentos sociais estejam representados nessas instâncias que discutem o desenvolvimento territorial. Delgado e Leite (2011) reforçam o raciocínio, observando que o próprio rural vai muito além do agrícola.

Essa discussão se mostrou presente até mesmo em reuniões do Conselho de Acompanhamento do PPA, acarretando inúmeras polêmicas. Como reação, integrantes do CAPPa e dos Colegiados Territoriais alegaram que empresários e políticos sempre foram convidados para participar das discussões, mas raramente estavam presentes (ATA..., 2009a).

O equilíbrio entre Estado, mercado e sociedade civil na composição desses fóruns, no entanto, é fundamental para que subsistam e funcionem adequadamente. Bonnal, Cazella e Delgado (2011) ressaltam a necessidade de construção de um arranjo institucional que evite a sobre-representação e a obtenção de resultados distorcidos. Os colegiados são espaços políticos ainda não consolidados e, dessa forma, palco de conflitos entre as diversas classes representadas e que almejam representação (ou não), diagnóstico que converge com a teorização de Poulantzas (1977). Assim, a luta por espaços políticos e pela possibilidade de influenciar nas políticas públicas e por uma maior aproximação institucional com o Estado é da natureza intrínseca do processo.

Uma dificuldade enfrentada pelos Territórios de Identidade é a desarticulação de boa parte dos colegiados. Na Bahia, não houve uma evolução uniforme dos Colegiados Territoriais desde 2003, quando ocorreu o impulso mais vigoroso, que foi a adoção desse recorte territorial pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário. Em 2007, quando ocorreram as plenárias do PPA Participativo, houve colegiados que organizaram reuniões prévias nos territórios, articularam segmentos diversos da sociedade e mobilizaram centenas de participantes para as plenárias, compartilhando a responsabilidade pela realização do evento com a Secretaria do Planejamento.

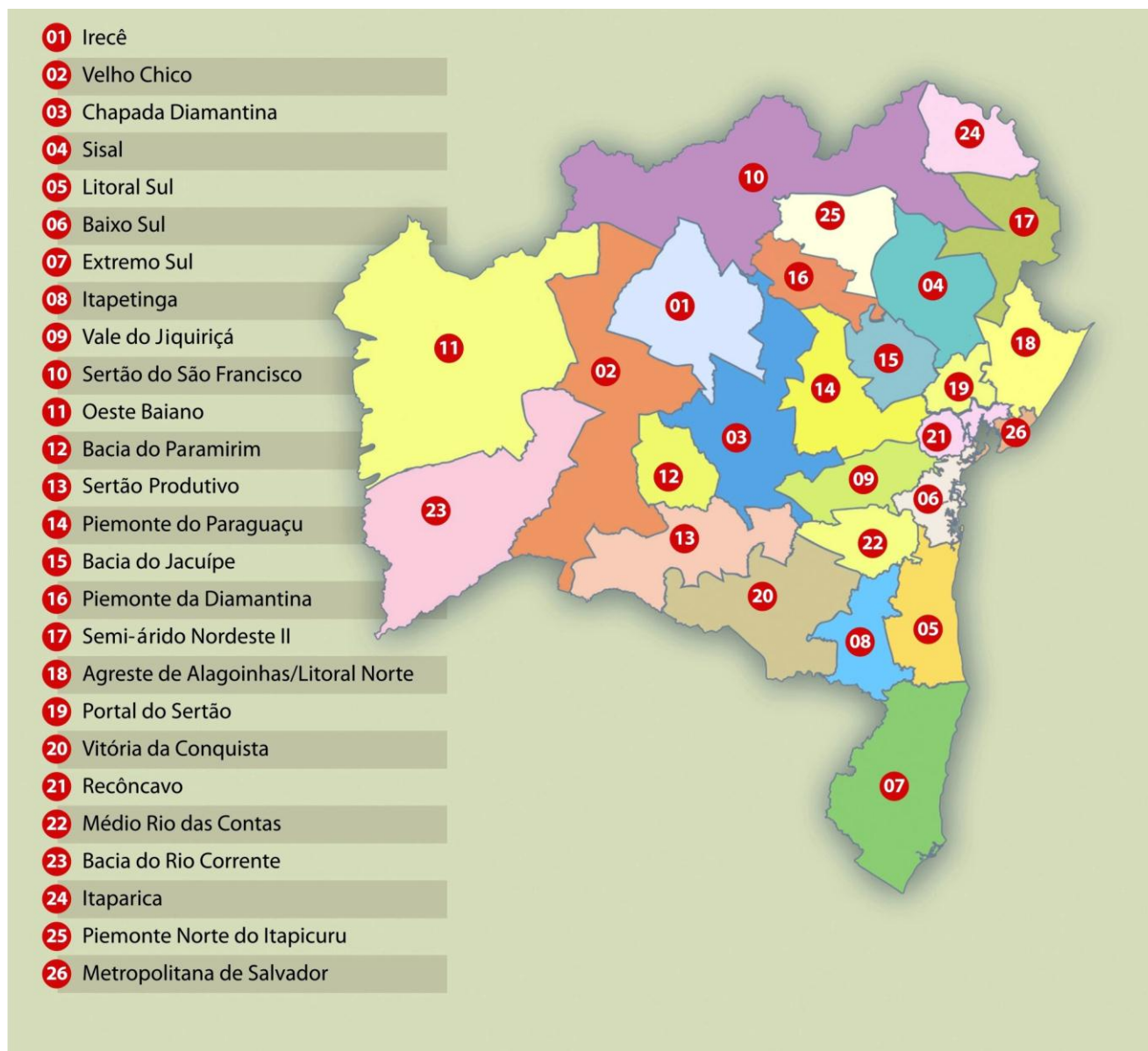
Noutros territórios, no entanto, os processos de mobilização e de discussão foram prejudicados pela desarticulação dos atores engajados na política territorial. Em alguns casos, não havia sequer um colegiado constituído e, em outros, não havia reuniões frequentes, nem temas definidos para discussão. Até 2009, comentava-se a necessidade de estruturar 14 dos 26 Colegiados Territoriais, que até então ainda não funcionavam (ATA..., 2009a). Parte do problema deve ser atribuída à natureza ainda incipiente dos colegiados, já que em 2009 somente 164 já haviam sido identificados no Brasil (DELGADO; LEITE, 2011).

Mesmo funcionando com as limitações apresentadas acima, os Colegiados Territoriais foram fundamentais para consolidar os Territórios de Identidade como unidade de planejamento pelo MDA e, posteriormente, pelo Governo do Estado, já em 2007. O papel dos colegiados foi reforçado durante o PPA Participativo, com a mobilização complementar à iniciativa da Secretaria do Planejamento.

A contribuição dos movimentos sociais, portanto, foi dupla: por um lado, construiu um padrão de regionalização empregado pelo planejamento – mesmo com as limitações que serão indicadas em item específico, mais adiante – que foi oriundo de uma ampla discussão com a sociedade; por outro lado, deu origem aos Colegiados Territoriais que são os principais interlocutores da política territorial que vem sendo executada na Bahia desde 2007.

Os Territórios de Identidade como recorte territorial para a elaboração do PPA 2008-2011 e os Colegiados Territoriais como arenas políticas para a construção de um plano mais participativo integram o cenário do PPA-P que será discutido na seção seguinte.

Mapa 1 : Territórios de Identidade da Bahia 2007-2011



Fonte: Secretaria do Planejamento da Bahia

4.2 AS PLENÁRIAS DO PPA PARTICIPATIVO 2008-2011

A realização da escuta social que deu origem à experiência conhecida como Plano Plurianual Participativo na Bahia começou em fevereiro de 2007. Na ocasião, representantes das secretarias do Planejamento (Seplan), de Relações Institucionais (Serin), de Desenvolvimento

Urbano (Sedur) e de Desenvolvimento e Integração Regional (Sedir), começaram a formatar o evento, com a elaboração do cronograma e da metodologia a ser aplicada nas plenárias e a preparação da Cartilha e do Caderno do PPA-P, os dois documentos que orientaram o público que participou das plenárias (BAHIA, 2008).

O evento começou a ser concebido a partir de dois elementos: o primeiro deles foi a adoção dos Territórios de Identidade como unidade de planejamento para o Plano Plurianual 2008-2011. Com base nesse critério de regionalização, foram organizadas as plenárias para o processo de escuta social e promovidas as discussões preliminares que resultaram no conjunto de propostas apresentado pela sociedade. O outro elemento – que também contribuiu para as discussões – foi o Mapa Estratégico, concebido para orientar o desenvolvimento da Bahia nos 20 anos seguintes. Elaborado a partir de outubro de 2006, quando começou a transição entre os governos Paulo Souto (PFL) e Jaques Wagner (PT), o documento representou um esforço de sistematização das idéias do grupo político que chegava ao poder, conforme pode ser observado a seguir:

Neste Mapa Estratégico estão definidos: visão de futuro, os macroobjetivos, os eixos de desenvolvimento, as diretrizes estratégicas socioeconômicas, as diretrizes territoriais e as diretrizes de implementação dos princípios de gestão, orientados pelo novo modelo de desenvolvimento, baseado na governança solidária. (BAHIA, 2008, p. 60).

Foi esse mapa que orientou a confecção do Caderno do PPA-P, utilizado como referência para a elaboração das propostas. Como a definição das diretrizes estratégicas, os desenhos dos programas e das ações estavam em andamento, os agrupamentos temáticos utilizados pela Secretaria do Planejamento retratavam um primeiro esboço, que sofreu aprimoramentos posteriores, de acordo com advertência do próprio Caderno (CADERNO..., 2007). O governo se dispôs a discutir com a sociedade dois dos três eixos temáticos, relacionados às áreas social (“Desenvolvimento com equidade e inclusão social”) e econômica (“Crescimento econômico sustentável com geração de emprego e distribuição de renda”). O eixo relacionado à gestão, incorporado ao Plano Plurianual 2008-2011, não foi objeto de apresentação de propostas pela sociedade (BAHIA, 2007b; BAHIA, 2007a).

A realização das plenárias foi antecedida por outras decisões, como se pode observar em descrição extraída do relatório de atividades elaborado sob coordenação da Secretaria do Planejamento:

Neste período, a SEPLAN foi responsável pelo treinamento e capacitação de um grupo de 40 moderadores do PPAp, composto por representantes de todas as Secretarias Estaduais. Ainda antes da realização das plenárias do PPAp, foi criado o sistema de informática utilizado para o cadastramento dos representantes da sociedade, a sistematização das proposições e da votação das prioridades temáticas territoriais e a consolidação dos resultados estatísticos das plenárias. (BAHIA, 2008b, p. 18).

A convocação dos potenciais participantes das plenárias também constituiu uma etapa importante do PPA Participativo. De acordo com informações da Secretaria do Planejamento, convites foram expedidos para todas as entidades com atuação nos municípios que integram cada Território de Identidade (POMPONET, 2008). Os critérios para participação estão explícitos no regimento do evento: ser maior de 16 anos e estar presente na reunião na condição de representante de entidades e segmentos sociais no território (SECRETARIA, 2007b, p. 23). Apesar da regra, não foram proibidas a inscrição e o acesso de participantes não vinculados a movimentos sociais durante as plenárias territoriais pelos organizadores do evento.

Uma decisão importante adotada pela organização do evento relaciona-se ao caráter das plenárias. O objetivo explícito do governo desde o início foi o de coletar propostas para subsidiar a elaboração de políticas públicas e não deliberar sobre a aplicação de recursos. Outro detalhe é que a apresentação das propostas não implicava, necessariamente, a incorporação ao Plano Plurianual 2008-2011 que foi encaminhado à Assembleia Legislativa para apreciação. O regimento do evento é claro nesse aspecto:

O objetivo do PPA Participativo é o de debater e propor políticas públicas indutoras para o desenvolvimento integrado de longo prazo do território [...] Não será o propósito destas plenárias discutir/aprovar recursos ou obras e serviços para os municípios. (SECRETARIA, 2007b, p. 23).

Outra decisão importante envolveu o destino das propostas apresentadas: em função do tempo limitado para discussão e proposição – período médio de duas horas ao longo das plenárias – não houve exclusão das proposições apresentadas pelos participantes. Todas foram registradas por digitadores no sistema elaborado para cadastramento e, no trabalho em sala, não houve exclusão ou votação de propostas prioritárias. Posteriormente, foram analisadas utilizando os seguintes critérios:

Serão registradas todas as sugestões apresentadas pelas plenárias, mas serão alvo de análise para o PPA 2008-2011 apenas as propostas vinculadas aos agrupamentos temáticos e macro objetivos. SECRETARIA, 2007b, p. 23).

Depois da definição das regras, começaram as plenárias. A primeira aconteceu em Feira de Santana, em grande estilo: além do governador Jaques Wagner, todos os 20 secretários estaduais compareceram ao evento, deputados federais e estaduais integrantes da base do governo, além de dezenas de representantes do segundo e terceiro escalões de diversas secretarias estaduais. Uma peça curta, de um grupo de teatro de rua, batizada de “Democracia Cidadã”, deu o tom dos discursos que vieram na sequência da plenária inicial, nas reuniões que se seguiram em 16 municípios e em diversas oportunidades ao longo dos quatro anos de governo: construção de políticas públicas em sintonia com os anseios da sociedade, superação de métodos ultrapassados de fazer política e fortalecimento da participação social.

A primeira parte das plenárias envolveu a saudação aos participantes, com a realização de uma mesa de abertura, após a apresentação teatral. Posteriormente, técnicos da Secretaria do Planejamento ofereceram orientações metodológicas aos participantes do evento, explicando a divisão das plenárias em salas temáticas, que derivaram dos eixos estruturantes e o funcionamento do ciclo orçamentário e as relações que se estabelecem entre o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual (VALADARES, 2010). Em seguida – normalmente depois do intervalo para o almoço – os participantes foram encaminhados às seis salas temáticas para a discussão e a apresentação das propostas.

Nas salas, um moderador expunha as regras para a apresentação das propostas e dividia os participantes em subgrupos, normalmente compostos por oito ou dez pessoas. A partir de então se iniciavam discussões, acompanhadas pelos moderadores que trabalhavam nas salas. À medida que os subgrupos estabeleciam consensos sobre determinadas proposições, essas eram transcritas para fichas específicas elaboradas para a apresentação das propostas e repassadas para o digitador, que ficava na sala de aula com um computador equipado com projetor. O objetivo do trabalho em grupo foi a apresentação de propostas coletivas, mas não foram descartadas as propostas individuais, que também foram registradas para sistematização posterior (VALADARES, 2010).

Não houve limitação no número de participantes por área temática, o que provocou intensa participação em determinados temas (sobretudo em Agricultura, Educação e Saúde) e escassa

participação em outros (são os casos de Ciência e Tecnologia e Infraestrutura). Dos mais de 12 mil participantes das plenárias, 22,3% inscreveram-se no tema agricultura e desenvolvimento rural, seguido de educação – com 14,6% dos participantes – e saúde, com 10,6% (BAHIA, 2007a, p. 64).

No trabalho em sala de aula, além da coleta de propostas, ocorreu a eleição de representantes para compor o fórum (depois se tornou conselho) de acompanhamento do PPA. Cada sala temática elegeu um representante que, na plenária final, disputou o direito de representar o território com os eleitos nas demais salas temáticas. Foram eleitos dois representantes por território – um por eixo temático – e os suplentes foram automaticamente escolhidos, por eixo, entre os candidatos que ficaram na segunda posição. Nas plenárias com elevado número de participantes – casos dos territórios Metropolitano de Salvador e Litoral Sul, com 1,2 mil e 800 representantes, respectivamente – as eleições ocorreram sob intensa disputa e exigiram esforço considerável para apuração dos eleitos.

Encerradas a discussão e apresentação das propostas, os participantes foram reagrupados para a realização da plenária final. Além da eleição dos representantes territoriais no fórum de acompanhamento do PPA, também foram eleitas três prioridades temáticas, através de uma cédula de votação específica. Prevaleram, em quase todos os territórios, os temas de Educação e Saúde, com ligeiras variações (BAHIA, 2007a; BAHIA, 2008). Por fim, portavozes dos seis grupos temáticos fizeram a leitura de algumas propostas apresentadas pelos grupos, embora parte significativa das propostas tenha sido digitada posteriormente, em função da limitação de tempo (VALADARES, 2010). Depois de algumas semanas, as propostas apresentadas nos territórios de identidade foram disponibilizadas para consulta no site na Secretaria do Planejamento.

Conforme já indicado, as plenárias aconteceram em 17 municípios, entre os dias 11 de maio e 17 de junho. Oito municípios foram responsáveis pela realização de plenárias de dois territórios, porque a Secretaria do Planejamento apontou escassez de tempo para realizar todas as 26 plenárias. Nos casos em que houve duas plenárias simultâneas, os participantes foram divididos por sala temática e por território, assegurando-se a integridade das propostas por território (POMPONET, 2008). A eleição dos representantes também respeitou o mesmo critério: separaram-se os públicos e só votaram os participantes de cada território.

O ineditismo do processo de escuta social e a curiosidade acerca dos primeiros meses do governo petista na Bahia atraíram um significativo número de representantes municipais às plenárias do PPA Participativo – prefeitos, secretários municipais, vereadores e ocupantes de cargos de confiança – que também apresentaram propostas. Os organizadores do evento, todavia, optaram por reunir esse público em salas específicas, em discussões tocadas por técnicos da Secretaria do Planejamento, mas sempre com a presença de secretários estaduais. O objetivo apresentado foi preservar ao máximo o espaço para a escuta social, evitando interferências que poderiam provocar vieses na consulta (VALADARES, 2010). O resultado da participação desses atores, que representaram 17% do público total de participantes, foi sistematizado pela Secretaria do Planejamento, mas não foi encaminhado para apreciação pelas demais secretarias.

A jornada, que representou um processo inédito de escuta social no planejamento baiano, foi exibida em números pela Secretaria do Planejamento:

Contabilizando-se as reuniões prévias, seminários e debates realizados em vários municípios, o PPA Participativo envolveu cerca de 40 mil pessoas, segundo a Coordenação Estadual de Territórios, sendo que 12.343 participaram das plenárias como representantes credenciados, além de um grande número de vereadores, prefeitos, vice-prefeitos, secretários municipais e servidores públicos – que representaram 17% do total dos participantes. (BAHIA, 2008b, p. 45).

O conjunto das plenárias territoriais resultou em mais de oito mil propostas apresentadas pela sociedade nos 26 Territórios de Identidade. Depois de sistematizadas pela Secretaria do Planejamento, as propostas foram encaminhadas para as secretarias responsáveis pela execução das políticas formuladas no Plano Plurianual. Na avaliação do governo, houve ampla incorporação das proposições ao PPA 2008-2011:

No que se refere às demandas apresentadas, os representantes das entidades sociais nos territórios aprovaram mais de 8.000 propostas. Deste montante, 80% compuseram os programas e as ações das Secretarias de Governo previstos no PPA 2008-2011. (BAHIA, 2008b, p. 47).

A avaliação da Secretaria do Planejamento acerca do grau de incorporação das proposições é apenas uma estimativa. Conforme poderá se verificar nas seções seguintes, além da sistematização das propostas – o que não foi além da classificação temática das proposições – não houve nenhuma triagem e, após a elaboração do plano, também não houve checagem se o que foi proposto foi, de fato, incorporado ao PPA 2008-2011. A situação, inclusive, gerou

inúmeras reclamações dos representantes territoriais eleitos para compor o Conselho de Acompanhamento do PPA e se refletiu, já em 2010, na realização dos Diálogos Territoriais, conforme se verá nas seções seguintes.

A metodologia empregada no processo consultivo – com subdivisões em grupos para discussão do mesmo tema, ausência de limites para o número de propostas e tempo reduzido para debate – privilegiou a “quantidade em detrimento da qualidade” e gerou um número excessivo de propostas. Embora não tenha havido uma triagem posterior, é visível que quatro ou cinco grupos discutindo o mesmo tema geraram diversas propostas com o mesmo teor, inflacionando o número de proposições. A inferência foi possível analisando a listagem de propostas disponibilizadas no site da Secretaria do Planejamento.

Note-se que, mesmo depois de finalizada a elaboração do Plano Plurianual, não foi feito um balanço acerca do número de propostas incorporadas ao plano para a sociedade e sequer houve um levantamento exato de quantas proposições estão contempladas no PPA. Conforme ressaltam autores como Avritzer (2002), Fedozzi (1998) e Rocha (2009) essas medidas são essenciais para assegurar a credibilidade do processo junto à sociedade, viabilizando a continuidade posterior. A opção pela consulta e não pela deliberação revela também as limitações orçamentárias e estruturais do Estado e a busca por evitar conflitos políticos inevitáveis, caso as propostas não fossem executadas. Essas escolhas sinalizam para o processo participativo em disputa no próprio Estado, o que converge com a teorização de Poulantzas (1977).

Quando o Conselho de Acompanhamento do PPA entrou em funcionamento, os membros do fórum começaram a cobrar um balanço das propostas que foram incorporadas ao PPA (ATA..., 2008a), assim como informações acerca das realizações governamentais nos territórios. Somente em 2010, quando aconteceram os Diálogos Territoriais, houve um exercício de comparação entre as solicitações da sociedade nas áreas de Educação, Saúde e Agricultura, com as propostas apresentadas nas plenárias em 2007, o que em parte contemplou as cobranças dos conselheiros em reuniões do CAPP (ATA..., 2008b; ATA..., 2009b).

4.3 O CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO DO PPA 2008-2011

O Conselho de Acompanhamento do Plano Plurianual 2008-2011 surgiu a partir das plenárias territoriais realizadas entre os meses de maio e junho de 2007 durante o processo de escuta social. No Caderno do PPA Participativo, distribuído entre os participantes do evento, foram apresentadas informações sobre a eleição dos conselheiros e estabelecidas as regras (BAHIA, 2007b). Na ocasião, o conselho ainda era classificado como um fórum e era definido como: “Instância de monitoramento e discussão sobre as prioridades temáticas dos territórios no PPA 2008-2011” (BAHIA, 2007b, p. 24). A forma de composição permaneceu a mesma ao longo da execução do plano, com “dois representantes de cada Território de Identidade, indicados pelas plenárias dos dois Eixos de Desenvolvimento” (BAHIA, 2007b, p. 24).

O Fórum de Acompanhamento do PPA Participativo se reuniria semestralmente, com um calendário previamente definido e o regimento da instância seria elaborado pelos conselheiros, posteriormente. Até então, não havia referências à presença de secretários estaduais na composição. Também não foram estabelecidos critérios para a seleção dos conselheiros, com exceção da óbvia exigência de estarem presentes às plenárias territoriais e serem maiores de 16 anos (SECRETARIA, 2007b, p. 23).

Nas primeiras plenárias, no entanto, foi definido como critério para eleição a participação do candidato em alguma entidade da sociedade civil, a exemplo de associações, sindicatos, organizações não-governamentais ou outras entidades da sociedade (SOUZA, 2010). O objetivo dos coordenadores do Plano Plurianual Participativo era assegurar a representatividade do fórum, evitando que servidores públicos sem vínculos com entidades da sociedade civil (não houve restrições a dirigentes de sindicatos de servidores públicos), agentes políticos no exercício de mandato ou ocupantes de cargos de confiança fossem candidatos. A medida foi justificada pela necessidade de manter a representatividade do fórum, assegurando a condição de conselheiros aos representantes da sociedade e reduzindo a influência de agentes com vínculos com o Estado (VALADARES, 2010).

Com o trabalho dos grupos divididos por salas temáticas, cada sala elegia um representante, após a apresentação das propostas, que depois disputava a condição de conselheiro com representantes das demais salas do Eixo de Desenvolvimento (Social ou Econômico). Na plenária final eram definidos os dois conselheiros e os dois suplentes tornavam-se,

automaticamente, os candidatos que ficavam na segunda colocação na eleição; foram eleitos 52 representantes dos 26 Territórios de Identidade. Nos municípios que sediaram plenárias de dois territórios, os públicos foram separados não apenas para a discussão das propostas, mas também para a indicação dos representantes no fórum do PPA-P (SOUZA, 2010).

Embora a Secretaria do Planejamento não disponha de um levantamento conclusivo sobre as entidades às quais são vinculados os conselheiros, pode-se afirmar que percentual expressivo do CAPPa é oriundo de entidades vinculadas à Agricultura Familiar por três razões principais: a agricultura é a atividade econômica predominante em boa parte dos Territórios de Identidade; as entidades da Agricultura Familiar são mais organizadas nos territórios, principalmente porque há Sindicatos de Trabalhadores Rurais (STR) funcionando em praticamente todos os municípios baianos; a maior parte do público presente às plenárias do PPA-P era composta por agricultores familiares, o que se refletiu no processo eleitoral.

Os conselheiros vinculados à Agricultura Familiar foram eleitos pelo eixo econômico. Na área social houve maior dispersão, com presença mais acentuada de conselheiros vinculados a sindicatos, particularmente da Saúde e da Educação. Houve, também, a eleição de representantes de associações comunitárias, organizações não-governamentais ligadas à defesa do meio-ambiente, movimentos sociais como o Movimento do Sem-Terra (MST) e dos Sem-Teto em Salvador. Note-se que, entre os eleitos, estavam conselheiros vinculados aos Colegiados Territoriais, responsáveis pela condução da política territorial na Bahia até 2006 e que ganharam projeção a partir de 2007 (SECRETARIA, 2009).

A primeira atividade dos conselheiros foi o comparecimento à Assembleia Legislativa da Bahia, junto com o governador Jaques Wagner (PT), para a entrega formal do Plano Plurianual para apreciação dos parlamentares, em 30 de agosto de 2007. Posteriormente, entre os dias 28 e 30 de novembro, aconteceu o 1º Seminário Estadual do Conselho de Acompanhamento do PPA, em Salvador, com o objetivo de qualificar os integrantes do conselho sobre os instrumentos orçamentários e de planejamento; já em 2008, em 27 e 28 de fevereiro, ocorreu a 1ª Reunião Extraordinária, que foi sucedida pela 1ª Reunião Ordinária em 06 e 07 de junho (SECRETARIA, 2009).

Até então, formalmente, o CAPPa, não existia: o decreto 11.123, instituindo o Conselho de Acompanhamento do PPA 2008-2011 foi publicado em 30 de junho de 2008, o que, por fim,

lhe conferiu existência legal (BAHIA..., 2008c). No decreto é determinado que, além dos 52 titulares dos 26 Territórios de Identidade, o conselho tem como membros e coordenadores os secretários do Planejamento e de Relações Institucionais, além de um secretário-executivo, indicado pela Secretaria do Planejamento. A novidade ficou por conta da instituição de uma comissão executiva, composta por cinco titulares e cinco suplentes, eleitos entre os membros do CAPP, nas reuniões plenárias (BAHIA..., 2008c).

Em oito de julho de 2008 uma portaria conjunta das secretarias do Planejamento e de Relações Institucionais oficializou os nomes dos 52 membros titulares do CAPP e dos 52 suplentes, indicados nas plenárias territoriais dos meses de maio e junho de 2007 (BAHIA, 2008d). Em 18 de julho, por fim, foi publicada uma segunda portaria conjunta das mesmas secretarias, aprovando o regimento interno do “Conselho de Acompanhamento do Plano Plurianual do Estado da Bahia” (BAHIA, 2008e). Seis meses depois da entrada em vigência do PPA, portanto, o conselho foi finalmente instituído. No Artigo 1º estão listadas as atribuições, com ligeiras alterações em relação ao decreto 11.123:

Art. 1º. O Conselho de Acompanhamento do Plano Plurianual – CAPP, instituído pelo Decreto Nº. 11.123 de 30 de junho de 2008, é um instrumento de gestão do PPA, organizado sob a forma de órgão colegiado de caráter consultivo e tem como finalidade subsidiar e aconselhar o Governo do Estado da Bahia quanto à execução do PPA 2008-2011, bem como propor às instâncias governamentais competentes a adoção de medidas e ajustes necessários para a implementação do PPA 2008-2011 (BAHIA, 2008e).

Mais adiante são detalhadas as atribuições do conselho:

Art. 3º. São atribuições do Conselho de Acompanhamento do Plano Plurianual – CAPP:

- a) Acompanhar junto aos órgãos competentes do Poder Executivo a implementação do Plano Plurianual;
- b) Estabelecer com os 26 (vinte e seis) Territórios de Identidade diálogo constante no acompanhamento do PPA 2008-2011;
- c) Subsidiar os poderes públicos estaduais no processo de execução do PPA 2008-2011;
- d) Colaborar na elaboração de políticas de acompanhamento e de planejamento nas diversas instâncias do governo estadual;
- e) Estabelecer diálogo permanente com os demais Conselhos Estaduais de políticas setoriais e territoriais (BAHIA, 2008e).

Os conselheiros para o CAPP não foram remunerados nos quatro anos de vigência do plano, conforme foi anunciado nas plenárias territoriais e foi confirmado, posteriormente, no decreto

que instituiu o conselho. O Governo do Estado comprometeu-se somente com o ressarcimento dos gastos com alimentação e hospedagem dos conselheiros, no exercício de atividades vinculadas ao CAPP (BAHIA, 2008e).

Embora tenham surgido divergências acerca das atribuições e do próprio papel do conselho, o fórum engajou-se em um conjunto de atividades que foram além da presença nas reuniões ordinárias e extraordinárias, normalmente realizadas em Salvador. Entre essas atividades estão o levantamento de prioridades territoriais para a Lei Orçamentária Anual (LOA) nos anos de 2010 e 2011, a mobilização para a realização dos Diálogos Territoriais entre os meses de abril e junho de 2010 e a articulação e mobilização para a realização das plenárias do Plano Plurianual Participativo 2012-2015, processo que se iniciou em março em Salvador e, em alguns territórios, se estendeu até meados de maio.

4.4 DIÁLOGOS TERRITORIAIS

Entre abril e junho de 2010 aconteceram as reuniões conhecidas como Diálogos Territoriais, que marcaram o retorno do Governo do Estado às diversas regiões da Bahia para prestar contas sobre as realizações dos três primeiros anos do mandato do governador Jaques Wagner (PT). Se as plenárias do Plano Plurianual Participativo 2008-2011 foram concebidas e realizadas no curto intervalo de 45 dias, os “Diálogos Territoriais”, por sua vez, foram produto de uma longa maturação e de uma intensa pressão de representantes da sociedade – sobretudo do CAPP – para que ocorressem (ATA..., 2008b; ATA..., 2009a; ATA..., 2009b).

A possibilidade do retorno do Governo do Estado aos territórios estava posta desde 2008, quando foi publicado o decreto 11.123, de 30 de junho de 2008, instituindo o Conselho de Acompanhamento do PPA. No documento, há uma clara referência à realização de reuniões nos territórios, sob a tutela dos membros do conselho:

Art. 8 – Caberá aos representantes da sociedade civil no Conselho de Acompanhamento do PPA 2008-2011 as seguintes atribuições:

I – organizar reuniões em cada Território de Identidade, para fins de acompanhamento das ações correspondentes aos mesmos (BAHIA, 2008c).

A partir de então, houve uma mobilização crescente dos conselheiros para que representantes do Estado retornassem aos territórios para prestar contas das realizações governamentais.

Logo na primeira reunião ordinária do conselho foi colocada a necessidade do retorno do Estado para a prestação de contas e também a necessidade de desconcentrar a função do acompanhamento do PPA, envolvendo os membros dos Colegiados Territoriais. Foi colocada também a necessidade de se divulgar o Conselho de Acompanhamento do PPA junto aos colegiados territoriais, já que o fórum não era conhecido em todos os territórios (ATA..., 2008a). Essa constatação partiu dos conselheiros e, também dos técnicos do governo.

Meses depois houve um primeiro ensaio de retorno aos territórios: entre os meses de outubro e dezembro de 2008, técnicos da Secretaria do Planejamento compareceram a oito territórios, onde participaram de reuniões dos colegiados territoriais e apresentaram informações sobre a construção do PPA-P, o CAPPa e sobre a política de participação social do governo (RELATÓRIO..., 2008). Algumas constatações preliminares ilustram as dificuldades que se aprofundaram posteriormente:

Mas, apesar do cenário favorável à atuação dos representantes do CAPPa e da inegável qualificação desses para o desempenho das funções de conselheiros neste território, o modo de funcionamento ainda não foi assimilado e, pelo que se pode observar, o Conselho Territorial ainda não percebeu que o modelo de acompanhamento do PPA é um instrumento institucional eficaz no acompanhamento da execução do plano e que pode, até mesmo, agilizar o diálogo com o Estado (RELATÓRIO..., 2008).

E, como sugestão que não foi acatada e que se refletiu também sobre as atividades posteriores do conselho:

Obtenção de um resultado palpável em 2009 sobre o acompanhamento do PPA, como um relatório ou um balanço de atividades. Esse documento, inclusive, poderia ser incluído como anexo do Relatório de Atividades 2009. (RELATÓRIO..., 2008).

As reuniões, chamadas de Seminários Territoriais, estavam previstas para acontecer nos 26 Territórios de Identidade no último trimestre de 2008 e tinham mais o objetivo de divulgar o conselho que, propriamente, prestar contas sobre ações de governo ou promover revisão do PPA, conforme foi ressaltado no documento que justificava a realização dos eventos (SECRETARIA, 2008). Em função da ausência de orçamento disponível para realizar o evento ainda naquele ano, aconteceram apenas oito seminários e os 18 restantes foram reagendados para o ano seguinte.

No entanto, na segunda reunião ordinária do CAPP, realizada em dezembro de 2008, os conselheiros enfatizaram a necessidade da retomada dessas reuniões em 2009, mas já com o caráter de prestação de contas e com a presença de secretários estaduais, enfatizando as realizações por território, pois a gestão Jaques Wagner estava entrando no terceiro ano (ATA..., 2008b).

Algumas dificuldades de natureza econômica e política surgiram no horizonte no início de 2009. Assim, no primeiro semestre não houve agenda nos territórios, ao contrário que havia sido programado e os conselheiros manifestaram insatisfação na primeira reunião anual. Em parte, o problema se deveu à crise econômica que assolou a economia mundial, provocando o contingenciamento de recursos orçamentários; por outro lado, o rompimento do PMDB com o PT no âmbito estadual, nos primeiros meses de 2009, levou a um rearranjo no secretariado, o que incluiu a substituição de Ronald Lobato, no Planejamento, pelo deputado federal Walter Pinheiro (PT). Essa substituição, constantemente anunciada pela imprensa, mas cuja concretização se arrastou por meses, também contribuiu para o adiamento das reuniões nos territórios.

As cobranças para a realização dos seminários (rebatizados de caravanas) foram pouco intensas na plenária da primeira reunião ordinária do CAPP de 2009, já que a discussão sobre a criação do Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial (CEDETER), que foi formalizado no ano seguinte, acabou dominando as discussões. Mesmo assim, permaneceu a cobrança acerca da prestação de contas nos territórios (ATA..., 2009a). Na reunião seguinte, as discussões sobre a incorporação das propostas apresentadas pelos territórios à Lei Orçamentária Anual de 2010 dominaram os debates (ATA..., 2009b), mas a questão foi retomada já no início de 2010, quando a comissão executiva do conselho se reuniu em Salvador (ATA..., 2010c).

Uma proposta inicial previa um dia e meio de evento, com 50 integrantes do Colegiado Territorial numa reunião mais restrita e, no segundo dia, uma plenária com cerca de 500 participantes (ATA..., 2010c). A evolução em relação às plenárias do PPA Participativo foi a intenção de contar com o envolvimento da Coordenação Estadual dos Territórios (CET) e do próprio CAPP na divulgação e mobilização para o evento, o que acabou se confirmando posteriormente e representou o engajamento da sociedade não apenas na participação, mas também na organização do evento (ATA..., 2010c).

Na ocasião já se refletia que, caso o governo não retornasse aos territórios para prestar contas nos primeiros meses de 2010, haveria reações desfavoráveis por parte dos movimentos sociais, que cobravam o retorno (ATA..., 2010c). Conforme assinalaram alguns conselheiros, o PPA-P ficaria desacreditado, porque o Governo do Estado não se dispôs a prestar contas sobre suas realizações e essa descrença poderia contaminar o resultado das eleições, já que poderia haver uma desmobilização dos movimentos sociais (ATA..., 2010c).

Por fim, em abril de 2010, a Coordenação Estadual dos Territórios e o Conselho de Acompanhamento do PPA, com o apoio das secretarias do Planejamento e de Relações Institucionais, deram início aos “Diálogos Territoriais”, com plenárias acontecendo nos municípios de Barreiras, Santa Maria da Vitória e Bom Jesus da Lapa. Entre abril e junho, ocorreram 26 plenárias nos 26 Territórios de Identidade, reunindo um público estimado em 2,6 mil pessoas (BAHIA, 2011). O evento foi dividido em dois momentos: no primeiro, representantes do CAPPa e da CET conduziram uma discussão sobre participação social e instrumentos de controle social; posteriormente, representantes do Governo do Estado fizeram uma exposição sobre as realizações governamentais em comparação com as demandas apresentadas pela sociedade nas plenárias do PPA Participativo em 2007; nos territórios em que ocorreu afastamento de conselheiros do CAPPa, houve eleição para recompor o conselho.

O público médio presente às plenárias ficou em torno de 100 pessoas, convidadas pela CET e pelo CAPPa, no caso dos representantes da sociedade civil e pela Secretaria do Planejamento, no caso dos representantes do poder público. Além de representantes de movimentos sociais, sindicatos, associações e organizações não-governamentais, estiveram presentes representantes de órgãos públicos estaduais e municipais, secretários municipais, vereadores e, em alguns territórios, também prefeitos (BAHIA, 2011). Ao contrário do que havia sido planejado inicialmente, o evento ocorreu em apenas um dia, sem a realização de uma plenária mais ampla. Também não estiveram presentes aos Diálogos Territoriais o governador Jaques Wagner e os secretários estaduais, além dos deputados estaduais e federais que integram a base governista.

O momento mais importante do evento foi, sem dúvida, a exposição sobre as realizações de governo e o comparativo com as demandas encaminhadas nas plenárias territoriais. A

apresentação consistiu na exibição de ações do governo nos territórios e a comparação dessas realizações com as demandas da sociedade no PPA-P. O foco concentrou-se nas ações das três áreas temáticas priorizadas através de votação em 2007, durante a plenária. Em praticamente todos territórios Educação e Saúde foram indicadas como temas mais importantes, sobressaindo-se também a Agricultura e a Geração de Emprego e Renda em alguns territórios (BAHIA, 2007a). Como fonte complementar de informações, foi distribuída uma publicação com um balanço territorializado das principais ações do governo entre 2007 e 2009 (BAHIA, 2010a; BAHIA, 2010b; BAHIA, 2010c;).

No evento, não houve discussão ou apresentação de justificativas sobre as propostas que não foram atendidas pelo governo no Plano Plurianual 2008-2011. No evento também não foram indicadas as propostas priorizadas pela sociedade para a Lei Orçamentária Anual de 2011 e, em alguns territórios, os participantes reclamaram do tempo curto para apresentação e debate e cobraram mais atenção com relação às reivindicações não atendidas.

Nas plenárias dos Diálogos Territoriais, os representantes das secretarias do Planejamento e de Relações Institucionais enfatizaram o ineditismo da iniciativa governamental, de retornar aos territórios para promover a prestação de contas. Entre os conselheiros do CAPP, a avaliação foi que o fórum se fortaleceu com a projeção assegurada com o evento e reforçaram a importância de se estreitar o diálogo com os Colegiados Territoriais, co-responsáveis pela realização do evento.

Embora seja inegável que os Diálogos Territoriais foram marcantes pelo ineditismo da iniciativa do governo de retornar a todas as regiões da Bahia para prestar contas das suas realizações, alguns problemas mostraram-se evidentes. O maior deles foi a ausência do próprio governador Jaques Wagner, que não compareceu a nenhuma das plenárias, assim como de todo o secretariado, que no processo de consulta em 2007 marcou presença maciçamente no PPA Participativo, mas que nos Diálogos Territoriais não estiveram presentes. Outras ausências notadas foram as dos deputados federais e estaduais que, três anos antes, compareceram às diversas plenárias do PPA Participativo.

Em parte, esse desinteresse pode ser atribuído ao receio de uma reação desfavorável do público presente ao evento, já que o processo de escuta social produziu 8,6 mil proposições que, em parte, não foram contempladas ao longo dos quatro anos. Esse receio certamente era

maior porque em 2010 o próprio governador Jaques Wagner concorria à reeleição, assim como deputados estaduais e federais da base governista, além de secretários estaduais que deixaram suas funções para concorrer no pleito, num cenário eleitoral que, no primeiro semestre, aparentava estar bastante indefinido.

Curiosamente, parte do público presente às plenárias dos Diálogos Territoriais era composto por servidores do Estado, normalmente ocupantes de cargos de confiança. Parte dessas presenças se deveu aos convites expedidos pelas secretarias do Planejamento e de Relações Institucionais, mas muitos participantes também tinham assento nos Colegiados Territoriais. O relativo equilíbrio entre os participantes, divididos entre representantes da sociedade e do poder público, acabou sobre-representando a participação estatal nos Diálogos Territoriais.

5. O PLANO PLURIANUAL PARTICIPATIVO 2008-2011 NA BAHIA: EVOLUÇÃO E OBSTÁCULOS

5.1 OBSTÁCULOS PARA O ACOMPANHAMENTO DO PPA-P 2008-2011

5.1.1 A Territorialização das Ações do Governo

As plenárias do PPA Participativo, a eleição e a posse dos integrantes do CAPPa e a aprovação do Plano Plurianual 2008-2011 pela Assembleia Legislativa constituíram a etapa preliminar do complexo processo de participação social conhecido como PPA-P. A partir de 2008, quando o plano entrou em vigência e o conselho de acompanhamento foi formalmente constituído, começaram a surgir as primeiras dificuldades.

Entre as dificuldades enfrentadas está a baixa territorialização dos recursos programados. Conforme pode ser observado na Tabela 1, cerca de três quartos dos recursos estimados para a execução do plano, ao longo de quatro anos, estão alocadas no item “Estado”. A Constituição Federal de 1988 determina que todos os recursos alocados no PPA devem estar regionalizados. Ocorre, porém, que a alocação no item “Estado” é considerada regionalização. Na prática, isso significa que somente investimentos em obras costumam estar devidamente regionalizados. A aquisição de produtos diversos e os recursos aplicados no pagamento de pessoal encarregado com atividades finalísticas nem sempre são regionalizados, o que gera distorções no acompanhamento.

Apenas 25% dos recursos estão distribuídos entre os 26 Territórios de Identidade, excetuando-se o item “Estado”. Mas, mesmo quando existe alocação territorializada, são visíveis as distorções: no Território Metropolitano de Salvador (TMS) foi prevista a aplicação de aproximadamente 10% do total programado em todo o PPA, o que significa praticamente 40% de todo o montante com aplicação estimada nos territórios.

Note-se que dos R\$ 18,9 bilhões previstos em 2007 para aplicação no plano, somente R\$ 4,8 bilhões tinham direcionamento territorializado. Desse total, R\$ 1,89 bilhão foi alocado no território Metropolitano, restando R\$ 2,925 bilhões para aplicação nos demais 25 Territórios de Identidade. Embora não inviabilize totalmente o exercício do controle social, a disposição dos recursos no item “Estado” o dificulta. Afinal, o processo de escuta se articulou em torno

dos Territórios de Identidade e seria natural, portanto, que a alocação dos recursos tivesse aderência máxima a essa lógica, o que não se verificou.

Em outras palavras, a alocação de 75% os recursos previstos para o PPA no item “Estado” significa que, em termos orçamentários, três quartos da possibilidade do exercício do controle social fica inviabilizada, já que os conselheiros não teriam condições de identificar o destino dos recursos aplicados a partir dos relatórios gerados no Sistema Informatizado de Planejamento – Siplan, da Secretaria do Planejamento. Esse obstáculo foi indicado reiteradas vezes pelos conselheiros ao longo dos quatro anos (ATA..., 2008b; ATA..., 2009a; CARVALHO, 2011).

Tabela 1 - Distribuição dos recursos orçamentários por território

Território Fonte de Recursos	Valor em R\$	%
Agreste de Alagoinhas – Litoral Norte	84.113.496	0,44
Bacia do Jacuípe	57.510.382	0,3
Bacia do Paramirim	59.319.402	0,31
Bacia do Rio Corrente	58.489.318	0,31
Baixo Sul	61.619.287	0,33
Chapada Diamantina	117.920.562	0,62
Estado	14.124.803.615	74,55
Extremo Sul	131.199.627	0,69
Irecê	226.495.894	1,2
Itaparica	75.857.253	0,4
Itapetinga	22.121.221	0,12
Litoral Sul	343.044.047	1,81
Médio Rio de Contas	38.093.232	0,2
Metropolitano de Salvador	1.898.307.718	10,02
Oeste Baiano	98.419.931	0,52
Piemonte da Diamantina	77.651.491	0,41
Piemonte do Paraguaçu	100.168.935	0,53
Piemonte Norte do Itapicuru	63.332.607	0,33
Portal do Sertão	304.862.582	1,61
Recôncavo	160.909.883	0,85

Semi-árido Nordeste II	156.708.295	0,83
Sertão do São Francisco	137.832.890	0,73
Sertão Produtivo	127.589.792	0,67
Sisal	106.537.967	0,56
Vale do Jiquiriçá	28.506.912	0,15
Velho Chico	168.999.372	0,89
Vitória da Conquista	117.135.237	0,62
Total	18.947.550.948	100

Fonte: Secretaria do Planejamento

Curiosamente, o Plano Plurianual 2004-2007 apresentou mais elevado grau de regionalização que o PPA seguinte, apesar de toda a ênfase no discurso territorial adotado. Os recursos alocados nos oito Eixos de Desenvolvimento – unidade de planejamento empregada na elaboração do PP 2004-2007 – corresponderam a 37,7% do montante total previsto para o PPA e 33,3% dos valores foram estimados no item “Diversas Regiões”. No item “Todo o Estado” foram alocados 29% dos R\$ 13,9 bilhões no plano (BAHIA, 2003, p. 277).

O PPA 2000-2003, por sua vez, apresentou um nível de regionalização ainda mais elevado: nos oito Eixos de Desenvolvimento que estruturaram aquele plano plurianual estavam alocados 77,22% dos R\$ 7,7 bilhões previstos para aplicação no quadriênio (BAHIA, 2000). Embora 29,68% dos recursos estivessem alocados na Região Metropolitana de Salvador e a Bahia estivesse dividida em apenas oito eixos enquanto unidades de planejamento – e não em 26 Territórios de Identidade – nota-se que o grau de regionalização aplicado foi significativamente maior.

Embora os critérios de regionalização adotados nos dois planos sejam diferentes¹, nota-se que a alocação de recursos na Região Metropolitana de Salvador (RMS) atinge 29% do total estimado no PPA 2004-2007, o que significa maior desconcentração em relação ao previsto no plano subsequente. Conforme já foi indicado, a própria Constituição Federal exige que, na elaboração dos planos plurianuais, a aplicação de recursos seja feita de forma “regionalizada”,

¹ No Plano Plurianual 2004-2007 integração o Eixo de Desenvolvimento Metropolitano os municípios de Camaçari, Candeias, Dias D’Ávila, Itaparica, Lauro de Freitas, Madre de Deus, Salvador, São Francisco do Conde, Simões Filho e Vera Cruz. O Território de Identidade Metropolitano de Salvador empregado no Plano Plurianual 2008-2011 tem como municípios integrantes Camaçari, Candeias, Dias D’Ávila, Itaparica, Lauro de Freitas, Madre de Deus, Salinas da Margarida, Salvador, Simões Filho e Vera Cruz.

embora a lei não estabeleça critérios sobre os percentuais que podem ser classificados no item “Estado” ou “todo o Estado”.

Outro obstáculo para a realização do acompanhamento do PPA 2008-2011, inclusive pelos próprios técnicos governamentais, foi a ausência de critérios uniformes de alocação de recursos pelas secretarias. Ainda em 2008, no primeiro ano de vigência do plano, foram propostos ajustes com o objetivo de aproximar o PPA da realidade orçamentária das secretarias, o que poderia resultar em acompanhamento mais adequado pela própria sociedade.

O documento que indicou os ajustes necessários partiu da constatação que não se utilizou um padrão único para sinalizar quais são as atividades finalísticas – e que, portanto, deveriam estar alocadas no PPA – de cada secretaria e quais são as atividades-meio, que não entrariam no plano. A ausência de uniformidade gerou distorções como a mencionada no relatório: enquanto aproximadamente 56% do orçamento da Secretaria da Saúde para 2008 estavam previstos no PPA, somente 14,7% encaixavam-se nessa situação em relação à Secretaria da Educação, para o mesmo período (CONSIDERAÇÕES...,2008). O documento não é conclusivo em relação às causas dessas distorções, mas indica que diferentes interpretações acerca do que são atividades-meio e atividades-fim nas secretarias podem ter provocado o problema.

O levantamento realizado pela Secretaria do Planejamento em relação ao orçamento de quatro secretarias estaduais em 2008 (Saúde; Educação; Justiça, Cidadania e Direitos Humanos; e Segurança Pública) concluiu que cerca de R\$ 82 milhões do orçamento da Secretaria da Educação deveriam estar alocados no PPA e outros R\$ 53 milhões da Secretaria da Segurança Pública também se enquadram como ações do plano plurianual, embora não o estivessem. O documento também ressaltou a necessidade de se promover ajustes semelhantes em ações na Secretaria da Cultura, com montante superior a R\$ 2 milhões e, em levantamento preliminar, indicou situações similares em outras secretarias, com valores superiores a R\$ 30 milhões, conforme pode ser conferido na tabela seguinte (CONSIDERAÇÕES..., 2008).

As deficiências na classificação de funções que integram atividades-fim (e que devem estar previstas no PPA, quando são desenvolvidas além de um único exercício financeiro) e as atividades-meio (que não precisam constar no plano), provocadas pela ausência de uma

interpretação uniforme pelas secretarias estaduais, não são os únicos problemas enfrentados para o acompanhamento das ações governamentais. Outra questão delicada apontada no mesmo estudo refere-se às constantes modificações orçamentárias. É o que pode ser constatado no trecho abaixo:

Existem também situações em que os programas perderam dotação e depois tiveram que ser reforçados *a posteriori*, demonstrando que os programas não vem sendo considerados como unidades de gestão do PPA 2008-2011, tornando-se apenas unidades classificatórias de despesas, fragilizando qualquer processo de acompanhamento, monitoramento e avaliação (CONSIDERAÇÕES..., 2008, p. 10).

Somente nos seis primeiros meses de execução do plano, 118 programas sofreram modificação orçamentária, com 71 deles sendo reforçados e outros 47 enfrentando redução de recursos. Entre os programas que sofreram redução no orçamento previsto à época, estavam 23 considerados prioritários pela administração estadual (CONSIDERAÇÕES..., 2008). As múltiplas classificações adotadas em função da ausência de um padrão uniforme e o elevado número de programas – o que contribuiu para provocar constantes modificações orçamentárias – são apenas dois dos obstáculos colocados para o acompanhamento, inclusive para os próprios técnicos das secretarias.

Essas modificações orçamentárias consistem no remanejamento de recursos alocados em elementos de despesa de uma determinada secretaria para outros elementos de despesa da mesma secretaria ou de outra secretaria. Para além das necessidades naturais de remanejamento, em parte o problema pode ser atribuído às deficiências na programação orçamentária ou ao excesso de programas do PPA 2008-2011. Com número excessivo de programas, ocorrem sobreposição de ações e tomam-se decisões de realocação de recursos de iniciativas que não saíram do papel ou que não constituem prioridade. Essa movimentação desorganiza o acompanhamento e também dificulta o controle social.

Tabela 2 - Secretarias diversas - atividades a alocar no PPA

Em R\$ 1.000,00

Ação	Orçado Inicial 2008
Secretaria da Agricultura, Irrigação e Reforma Agrária	1.128
Manutenção da Superintendência de Des. Agropecuário e das Unidades Reg. de Produção	600
Manutenção do Parque de Exposições Agropecuárias de Salvador	528
Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza	4.400
Manutenção e Reequipamento das Unidades Operacionais da Fundac	4.400
Secretaria de Meio Ambiente	1.565
Manutenção do Parque Zoobotânico	1.565
Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte	1.594
Manutenção e Conservação de Equipamentos Desportivos	1.594
Secretaria da Fazenda	21.122
Manutenção das Diretorias Regionais da Administração Tributária	19.257
Manutenção dos Serviços de Arrecadação Tributária	1.865
Secretaria da Administração	1.051
Conservação e Abastecimento da Frota de Veículos da Polícia de Trânsito	1.051
TOTAL	30.860

Fonte: Secretaria do Planejamento

A já citada territorialização das ações governamentais esteve entre os principais problemas e também foi objeto de referência no documento:

O Plano Plurianual 2008-2011, expresso na programação orçamentária de 2008 apresenta uma dotação orçamentária atualizada para junho de R\$ 4,8 bilhões, que representa 27% do total do orçamento. No que se refere à programação territorializada, esse percentual fica abaixo de 10%, e decorre do fato de que dos R\$ 4,8 bilhões referidos, cerca de R\$ 3 bilhões estão alocados na categoria Estado - Não Direcionada Concluída (NDC), ou seja, 62% dos recursos do PPA não serão territorializados (CONSIDERAÇÕES..., 2008, p. 4).

A questão é que parte dos recursos não territorializados podiam ser reclassificados, encaixando-se nos 26 Territórios de Identidade. O estudo elaborado pela Secretaria do Planejamento aponta alguns exemplos de ações na área social: funcionamento dos colégios da Polícia Militar, implantação de pontos de produção em Centros Digitais de Cidadania, apoio à implantação de bibliotecas públicas comunitárias e até mesmo construção de cisternas (CONSIDERAÇÕES..., 2008).

O problema, inclusive, foi apontado logo na primeira reunião do Conselho de Acompanhamento do PPA realizada em 2008:

Com base nas informações disponibilizadas, que podem ser alteradas pelas modificações orçamentárias, a programação do PPA para 2008 envolve R\$ 4,6

bilhões, dos quais R\$ 3 bilhões foram programados na categoria Estado e portanto não serão territorializados (ATA..., 2008a, p. 5).

A situação não passou despercebida aos conselheiros do CAPP. Embora nas primeiras reuniões as cobranças relacionadas à disponibilização das ações de governo por território e por município tenham sido menos intensas, em função da execução do plano estar apenas no início, posteriormente as reivindicações tornaram-se mais constantes. As primeiras dificuldades, no entanto, foram percebidas ainda na primeira reunião ordinária, realizada em junho de 2008. Um dos grupos da oficina de trabalho solicitou “Definir com clareza as ações dos órgãos de governo para os territórios” e também “Definir com clareza o orçamento estadual por secretaria para os municípios e territórios” (ATA..., 2008a, p. 14).

Cerca de seis meses depois, nova oficina chegou a diagnóstico semelhante: “Disponibilização do orçamento estadual por secretarias para todos os municípios dos territórios”. A conselheira Maria Daise Reis opina sobre o acesso às informações para prestação de contas:

O trabalho que fazemos tem como base o acesso às informações. Nesse período todo (quatro anos) recebemos apenas um CD contendo algumas informações. É pouco, o governo tem que potencializar o CAPP. [...] Recebemos alguns relatórios, mas não ficamos sabendo de tudo o que foi feito. [...] Lá [no território Semiárido Nordeste II] houve obras como a Casa do Idoso, um PSF e um laboratório quilombola, mas ninguém passou a informação. Como é que não nos informaram na época da obra? (REIS, 2011).

A condição de conselheiro expõe os membros do CAPP às cobranças sobre o fornecimento de informações. É o que observa João Régis Neto (2011), representante do Sertão do São Francisco:

Houve cobranças e tivemos dificuldades de responder objetivamente sobre a prestação de contas. [...] Encontrei dificuldade, inclusive, de identificar as propostas apresentadas nas plenárias no PPA. Tive mais facilidade [de localizar a reivindicação no plano] em relação ao Hospital de Juazeiro, de algumas rodovias entregues recentemente e da adutora para o município de Campo Alegre de Lourdes. [...] Cobrança sempre houve, mas nós levamos esse problema nos Diálogos Territoriais. Colocamos esse problema francamente (NETO, 2011).

A reduzida territorialização das ações do governo, portanto, se reflete sobre a atividade dos conselheiros de duas formas: dificulta ou impossibilita o acesso às informações sobre as realizações governamentais nos territórios e, nas situações cabíveis, nos municípios; por outro

lado, privados do principal insumo necessário à sua atuação, os conselheiros são colocados em situação difícil em relação às bases que os elegeram nas plenárias e que não conseguem ter acesso às informações que eles deveriam divulgar.

Os problemas de acesso às informações territorializadas constituem um tema relativamente novo nos processos participativos no Brasil. Afinal, o grosso das experiências experimentadas até 2007 no país localizam-se no âmbito municipal e referem-se ao Orçamento Participativo, em que a população é consultada ou delibera sobre intervenções que ocorrem nos limites do município e que são mais facilmente identificáveis, conforme se observa em trabalhos de autores como Lavallo, Houtzager e Acharya (2004), Wainwright (2005) e Oliveira (2005). E, embora o Rio Grande do Sul tenha vivenciado uma experiência estadual de Orçamento Participativo ainda em 1999, a questão não foi abordada por autores como Fialho (2003) e Luchmann (2002).

O fato, porém, é que a territorialização das ações governamentais constitui um requisito essencial para a promoção do controle social. As dimensões geográficas da Bahia e mesmo de alguns Territórios de Identidade tornam impraticável o controle social sem a devida alocação dos recursos no PPA e na própria Lei Orçamentária Anual.

5.1.2 As Múltiplas Regionalizações

A dificuldade de se promover o acompanhamento das ações do governo estende-se também à dimensão territorial. A Constituição de 1988 estabelece que o Plano Plurianual deve ser elaborado de forma regionalizada, mas não determina que esse mesmo critério de regionalização seja adotado na organização do Estado, orientando o funcionamento dos órgãos públicos (BRASIL, 1988). Assim, a disposição territorial adotada nos planos plurianuais pode não se refletir na lógica de funcionamento do Estado e, em muitos casos, diversas regionalizações diferentes podem se sobrepor ao padrão adotado para elaboração do Plano Plurianual.

No Plano Plurianual 2008-2011 na Bahia o problema é visível e dificultou o acompanhamento das ações governamentais. Ainda no primeiro ano de funcionamento do Conselho de Acompanhamento do PPA, a questão foi apontada por conselheiros em reunião ordinária realizada nos dias 19 e 20 de dezembro. Na oportunidade, foi apontada a necessidade de

“Migração das atuais unidades de gestão (Dires e Direc) para o desenho territorial” (ATA..., 2008b, p. 5).

De acordo com os conselheiros, a medida era necessária para a “uniformização das regionalizações utilizadas pelas diversas secretarias de governo, acompanhando os Territórios de Identidade”, com o objetivo de “Consolidar os Territórios de Identidade como instrumento de gestão das políticas públicas” (ATA..., 2008b, p. 5). Outro grupo de trabalho estabeleceu como visão de futuro “Fazer avançar o processo de migração das outras formas de gestão para o desenho territorial ou pelo menos novas ações nessas várias áreas já no desenho territorial” (ATA..., 2008b, p. 6).

As reivindicações pela uniformização do planejamento territorial tinham como horizonte de trabalho o ano de 2009. Em reunião realizada em julho daquele ano, o problema dos distintos padrões de territorialização adotados pelo Estado voltou à discussão pelos conselheiros, que reclamaram das dificuldades de promover o acompanhamento das ações de governo nos territórios:

Arleth Monteiro (Litoral Sul) disse que enfrenta dificuldades para saber quais as ações desenvolvidas em seu território e cobrou das secretarias maior comprometimento com a política territorial adotada pelo Estado. Marta Cabral (Baixo Sul) disse que os conselheiros precisam saber, com exatidão, qual a dotação orçamentária destinada ao território e também o que foi feito e o que precisa ser feito. [...] Taciana de Oliveira (Velho Chico) reclamou que o governador ainda não se fez entender que os secretários devem aderir à territorialização (ATA..., 2009, p. 1).

A existência de inúmeras regionalizações diferentes compromete também a articulação dos colegiados territoriais para o acompanhamento das ações do plano e a busca pela resolução de problemas enfrentados pela população. De acordo com Oliveira (2011), conselheira do CAPP, o Território de Identidade Velho Chico é composto por municípios que integram quatro Diretorias Regionais de Educação (Direc) e duas Diretorias Regionais de Saúde (Dires). Quando existem reuniões do colegiado, é difícil reunir todos os representantes desses órgãos:

Nas reuniões, às vezes tem dois representantes da Direc e dois estão ausentes. Com a Dires é a mesma coisa. Fica difícil discutir uma política de saúde para o território. Dificulta também o acompanhamento e acaba prejudicando o próprio governo. (OLIVEIRA, 2011).

A mesma opinião foi expressa, ainda em 2008, durante a primeira reunião ordinária do conselho que começara a funcionar seis meses antes:

O representante do Território do Sisal falou: ‘Vinte municípios que foram representados como municípios do Sisal têm várias Dires diferentes, e tem que deixar alguns municípios de lado, pois são de outras Dires ou Direc. O Governo deveria viabilizar um remapeamento do Estado. É uma dificuldade em relação à saúde, educação. Deveria remapear o território (ATA..., 2008a, p. 7).

Na primeira reunião ordinária do CAPPa os conselheiros chegaram à conclusão que o adequado acompanhamento não seria viável sem a territorialização das ações previstas para o plano. É o que pode ser observado empregando-se duas sugestões apresentadas:

Definir com clareza as ações dos órgãos de governo para os territórios; Definir com clareza o orçamento estadual por secretaria para os municípios e territórios (ATA..., 2008a, p. 11).

A adoção de padrões de regionalização distintos se reflete em dificuldades para promover o acompanhamento, sobretudo entre os órgãos que tem atuação mais diluída no território, conforme foi apontado pelos conselheiros. Os problemas são mais visíveis justamente entre os órgãos que prestam serviços essenciais à população, como as secretarias de Educação e Saúde, ou cuja atuação possui maior capilaridade, como as secretarias de Agricultura, Irrigação e Reforma Agrária; Desenvolvimento Urbano; Segurança Pública; e a Secretaria de Infraestrutura. Os diversos padrões adotados se devem a razões operacionais ou a lógicas de territorialização que se vinculam a critérios administrativos, econômicos, geográficos e ambientais além, obviamente, dos critérios políticos que facilitam a formação de coalizões partidárias em períodos eleitorais.

Um aspecto que não deve ser negligenciado em relação à regionalização dos órgãos do Estado é o caráter incremental das mudanças promovidas. Ao invés de alterações drásticas, faz-se a opção por modificações mínimas ao longo do tempo em relação às políticas públicas e também à estrutura dos próprios órgãos executores, conforme a visão de Lindblom (1959, 2009). Esse caráter incremental das transformações se reflete no lento processo de modificação das estruturas do Estado.

É o que o ilustra o quadro abaixo, que exhibe o conjunto de regionalizações adotado pelos diversos órgãos do Governo do Estado. Note-se que, do levantamento efetuado, apenas três secretarias empregam os Territórios de Identidade como unidade de planejamento: a própria Secretaria do Planejamento e as secretarias de Relações Institucionais e da Cultura, que foram criadas somente em 2007, quando o Governo do Estado já havia decidido pela adoção dos Territórios de Identidade. No caso das secretarias do Planejamento e de Relações Institucionais, no entanto, é necessário ressaltar que ambas não são responsáveis pela prestação de serviços à população, atuando com escopo voltado para a articulação em atividades sistêmicas. Somente a Secretaria da Cultura – desmembrada da antiga Secretaria do Turismo e Cultura – atua diretamente na oferta de serviços, embora mobilize recursos correspondentes a apenas 0,58% ou R\$ 223 milhões do total de recursos previstos inicialmente para o Plano Plurianual 2008-2011 (BAHIA, 2007a).

Regionalização empregada por Órgãos Estaduais			
Órgão/Secretaria	Unidade	Quantidade	Território de Identidade
Secretaria da Educação	Direc	32	Não
Secretaria da Saúde	Dires	31	Não
Derba/Secretaria da Infraestrutura	Residência	14	Não
Polícia Civil/Secretaria da Segurança Pública	Coorpin	26	Não
Secretaria do Turismo	Região Turística	14	Não
Bahia Pesca/Secretaria da Agricultura	Escritório	8	Não
EBDA/Secretaria da Agricultura	Gerência Regional	20	Não
ADAB/Secretaria da Agricultura	Coordenadoria Regional	16	Não
CAR/Secretaria de Desenvolvimento e Integração Regional	Escritório Regional	19	Não
Embasa/SEDUR	Unidade Regional	19	Não
Secretaria do Planejamento	Território de Identidade	26	Sim
Secretaria da Fazenda	Inspetoria	29	Não
Secretaria da Cultura	Território de Identidade	26	Sim
Secretaria de Relações Institucionais	Território de Identidade	26	Sim
Ibametro/Secretaria da Indústria, Comércio e Mineração	Escritório	10	Não

Quadro 1 - Regionalização empregada por Órgãos Estaduais

Fonte: Governo da Bahia, 2011

O envolvimento dos secretários estaduais com a uniformização do desenho das secretarias também foi objeto de reivindicação dos conselheiros na mesma oficina: “Envolvimento dos Secretários de estado no CAPPa e nos territórios” através de atendimento “Aos convites do CAPPa nas reuniões ordinárias e extraordinárias; Inserindo nas agendas dos secretários e governo atividades nos territórios; Contatando com os conselheiros do CAPPa” (ATA..., 2008a, p. 11-12).

Se a escassa territorialização dificulta o acompanhamento das ações governamentais e o controle social sob a ótica financeira, as múltiplas regionalizações empregadas pelos órgãos públicos dificultam essas iniciativas sob a ótica de produtos e serviços ofertados à população. Diversas regionalizações constituem problemas enfrentados nas gestões anteriores que se equilibravam sobre o eufemismo das “regionalizações flexíveis” (BAHIA, 2003a; BAHIA, 2000), mas constituem dificuldade ainda mais antiga. Silva e Silva (1991), que analisaram a realidade baiana em meados dos anos 1980, já indicavam a existência de percalços políticos e econômicos para se instituir regionalizações em países subdesenvolvidos, sobretudo em função do elevado adensamento populacional em grandes centros urbanos.

Fica claro, na utilização de diversas regionalizações mesmo em órgãos que cumprem funções administrativas, que o desafio da padronização não foi enfrentado até 2011 pelo Estado. Essa opção reflete a acomodação de interesses e o esforço em evitar querelas políticas ou rearranjos que podem, eventualmente, afetar a lógica de poder instituída. O passo dado em direção à democracia participativa, para empregar as lógicas de Poulantzas (1977) e Pateman (1992), não foi suficiente para reverter as diversas regionalizações e mostram a força política da manutenção do *status quo*.

5.1.3 A Compatibilização entre o Plano Plurianual e a Lei Orçamentária Anual

Os elos que unem o Plano Plurianual aos demais instrumentos orçamentários, como a Lei Orçamentária Anual (LOA), são ressaltados por autores como Gugliano (s/d) e Fialho (2003). Conforme já foi apontado, o PPA agrega o conjunto de realizações que o governo pretende promover no prazo de quatro anos, abrangendo áreas de interesse estratégico para a população, como a saúde, a educação, a segurança pública e a infra-estrutura. É, em suma, um

dos mais importantes instrumentos legais no âmbito do planejamento de médio prazo. Esses laços que unem o plano plurianual e os demais instrumentos orçamentários se refletem, inclusive, na implementação de processos participativos como o PPA-P.

Apesar do seu caráter estratégico, o PPA constitui um elo na cadeia do planejamento. No curto prazo, aquilo que se planeja para o médio prazo no Plano Plurianual se materializa através da Lei Orçamentária Anual. É esse instrumento que vai viabilizar – sobretudo através da alocação de recursos orçamentários – o que foi previsto no PPA. Assim, o processo consultivo promovido nas plenárias territoriais em 2007 na Bahia, necessariamente se desdobra na LOA, caso as reivindicações sejam, de fato, atendidas pelo governo.

A conexão entre o PPA e a LOA foi compreendida pelos conselheiros ainda nas primeiras reuniões do Conselho de Acompanhamento do PPA (ATA..., 2008a; ATA..., 2008b). À medida que foi se estabelecendo uma maior sintonia entre os integrantes do CAPPa e os instrumentos de planejamento, a integração entre seus componentes foi sendo compreendida e as pressões por uma maior democratização da Lei Orçamentária Anual se intensificaram. Apesar dessas pressões, no entanto, o Orçamento Participativo não foi instituído na Bahia nos quatro anos de vigência do PPA 2008-2011 e também não foi apresentada uma proposta clara de escuta à sociedade nem pelos conselheiros e nem pelo Estado.

Os primeiros esforços para aproximar o PPA da LOA foram dados pelo secretário do Planejamento Walter Pinheiro, que assumiu a pasta em março de 2009 e, no mês de julho, esteve presente na primeira reunião ordinária do CAPPa naquele ano. Na ocasião, o secretário sugeriu que os conselheiros efetuassem uma consulta nos territórios, junto aos colegiados territoriais, para definir prioridades para a LOA 2010. A proposta do secretário ficou registrada em ata:

De acordo com Walter Pinheiro, o Orçamento não deve funcionar como uma caixa fechada, o que implica na necessidade de maior participação da sociedade. Ele lembrou também que não adianta a participação da sociedade no Plano Plurianual, sem que o processo tenha continuidade quando são elaboradas a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Com base nessa constatação, o secretário orientou os conselheiros do CAPPa a promover plenárias nos respectivos territórios com o objetivo de definir prioridades para a LOA 2010 (ATA..., 2009a, p. 1).

A segunda etapa para a definição das prioridades seria uma nova reunião para o encaminhamento das propostas. Na oportunidade, o secretário ressaltou a necessidade dos conselheiros selecionarem aquilo que foi previsto no PPA Participativo e que, até 2009, ainda não tinha sido executado:

Posteriormente, ocorrerá uma nova reunião do CAPPa em Salvador, no mês de agosto, para a apresentação dessas prioridades. Walter Pinheiro sugeriu que, nas plenárias, seja mapeado o que foi apresentado como proposta no PPA Participativo e que ainda não foi executado (ATA..., 2009a, p. 1).

Mais adiante, a reunião foi novamente alvo de referência do secretário:

Ele destacou, novamente, a importância dos conselheiros fazerem uma discussão com a sociedade nos territórios e trazer os resultados dessa discussão para a reunião extraordinária do CAPPa que vai ser realizada em agosto, em Salvador, com a finalidade de incorporar sugestões à LOA 2010 (ATA..., 2009a, p. 1).

A proposta apresentada pelo secretário Walter Pinheiro originou um tumultuado processo consultivo nos Colegiados Territoriais. Sob determinados aspectos, a ausência de normas claras para o processo de indicação das propostas – tais como a definição dos recursos programados, a comunicação prévia às secretarias responsáveis ou a efetiva incorporação da proposta ao Plano Plurianual 2008-2011 para que, assim, pudesse ser incorporada à LOA 2010 – somou-se à desarticulação de diversos Colegiados Territoriais para a condução da consulta, acarretando dúvidas ou falhas na indicação das prioridades.

Na reunião extraordinária seguinte, os problemas decorrentes da ausência de regras claras tornaram-se visíveis, quando ocorreu a apresentação das propostas indicadas pelos Colegiados Territoriais. Um problema adicional foi a crise econômica que eclodira em meados de 2008 e cujos efeitos ainda se faziam sentir na segunda metade do ano seguinte, com reflexos sobre os recursos previstos para o orçamento de 2010, como apontou Rocha (2010). A situação também está retratada em ata, no seguinte trecho:

Este exercício está-se dando num contexto de crise financeira global e num cenário de contingenciamento no Estado da Bahia. Diz que se reuniu com a SPO e que foi informado sobre as limitações orçamentárias para investimento em 2010, com a pouca disponibilidade de recursos a se investir, recebendo a indicação de considerar as prioridades dos Territórios como ações a serem incluídas no orçamento específico da cada Secretaria. [...] O conselheiro [...] diz que esta preocupação de [representante governamental] é de governo, o CAPPa representa a demanda social e deve este seguir o que lhe foi autorizado pelos respectivos coletivos. [...] [representante do governo] insiste em não se colocar propostas que não sejam ações e que não podem ser orçadas para a LOA em tempo hábil. O conselheiro [...] discorda e diz que deve se

manter as mesmas. [Representante do governo] argumenta que isso poderá causar incoerências e conflitos, uma vez que pode se criar dificuldades para se atender a demanda na LOA (ATA..., 2009c, p. 2-3).

As intervenções registradas na ata da reunião mostram que as secretarias setoriais – responsáveis pelas demandas apresentadas pelos conselheiros – não se engajaram na discussão sobre as prioridades territoriais (ATA..., 2009c). Pode-se concluir, portanto, que o papel da Secretaria do Planejamento foi mais de tentar fazer uma mediação entre o CAPP, os Colegiados Territoriais e as secretarias estaduais que, propriamente, definir prioridades que seriam incorporadas à Lei Orçamentária Anual 2010, conforme observou Rocha (2010). É o que pode se perceber:

É preciso saber que o compromisso dos secretários Walter Pinheiro e Ruy Costa foi o de mediar as contribuições do CAPP junto às setoriais e conclui que o que o CAPP quer saber é como e por que as prioridades foram ou não foram atendidas, sobre o retorno dos porquês das coisas. O conselheiro João Régis diz que é preciso criar mecanismo para acompanhar o processo daqui por diante. Saber se pode ser incluído, por que não pode, o que se pode propor de alternativa (ATA..., 2009c, p. 4).

Esse mecanismo não foi criado e, no ano seguinte, após a segunda indicação de prioridades territoriais, havia uma série de dúvidas entre os conselheiros: não se sabia se as propostas haviam sido incorporadas ao orçamento; se seriam executadas ou, até mesmo, se foram executadas; e se as secretarias estavam, de fato, analisando as propostas. Essas dificuldades refletem uma queixa constante dos conselheiros sobre as dificuldades de promover o acompanhamento das ações governamentais, o que também se verificou nessa situação. O próprio representante da Secretaria do Planejamento presente à reunião reconheceu o fracasso da estratégia de indicar prioridades e recomendou que os conselheiros pensassem numa outra forma de atuação:

Entretanto, disse, até este momento, as Secretarias não fecharam seus lançamentos orçamentários e a SEPLAN ainda não tem o quadro final, nem a Governadoria apreciou a peça, o que frustrou a expectativa criada para esta reunião, uma vez que se marcou a mesma para apreciar as respostas das Secretarias. Disse ainda que é preciso o CAPP pensar em um mecanismo mais adequado para a participação na LOA, pois este método utilizado, tanto o ano passado quanto neste ano não tem surtido o efeito esperado, ficando as prioridades sem atendimento (ATA..., 2010b, p. 2).

A iniciativa de aproximar o Plano Plurianual Participativo da Lei Orçamentária Anual não partiu apenas do secretário do Planejamento, Walter Pinheiro. Os membros do CAPP também formularam uma proposta que, depois de tramitar nos órgãos orçamentários do Estado, acabou rechaçada. A decisão de apresentar essa proposta surgiu na mesma reunião em

que se reconheceu que a Secretaria do Planejamento não obteve êxito na tentativa de mediar, junto às demais secretarias estaduais, o atendimento das propostas priorizadas pelos Colegiados Territoriais. Os conselheiros resolveram recorrer inclusive à Assembleia Legislativa:

Elegeram-se uma comissão para redigir um texto reivindicatório a ser entregue à Assembléia Legislativa e ao Governador. Este texto tratará da solicitação de oficializar o PPA Participativo e o CAPPa em instrumentos do Estado, aprovado em Lei, além da solicitação de se destinar um montante do erário executivo destinado ao investimento estadual, no valor de 1% do total, para ser investido nas prioridades territoriais do PPA, a partir de deliberação coletiva nos Colegiados. (ATA..., 2010c, p. 5).

Na discussão da proposta, os conselheiros reconheceram que a função do CAPPa não é definir ou conduzir o Orçamento Participativo, mas ressaltaram a necessidade de contribuir para que condições mais favoráveis de participação social fossem criadas para o PPA 2012-2015. Uma das conselheiras, inclusive, enfatizou o fato de que a consulta acerca das prioridades não constitui Orçamento Participativo (ATA...,2010c). Eles ressaltaram a necessidade de se constituir mecanismos que assegurassem a continuidade do CAPPa e também da política territorial que esteve em curso ao longo do PPA 2008-2011 e apontaram que uma das formas de garantir a continuidade do processo era o “aprofundamento democrático” ao qual o Orçamento Participativo está vinculado (ATA..., 2010c).

A proposta apresentada na reunião extraordinária do conselho, no entanto, não vingou. A justificativa recebida pelos conselheiros é que a destinação de 1% do orçamento do Estado para a indicação das prioridades territoriais significava o comprometimento de boa parte dos recursos disponíveis para investimento, significando mais de R\$ 240 milhões. Permanece, no entanto, a queixa de que a destinação do 1% do orçamento para os 26 territórios favoreceria a aplicação adequada dos recursos para investimento, o que reduziria o clientelismo (OLIVEIRA, 2011).

Assim, entre os conselheiros do CAPPa, consolidou-se o entendimento que a realização do PPA Participativo não é o suficiente para fortalecer o processo de participação social, já que a decisão sobre a aplicação de recursos ocorre na elaboração da LOA o que constitui, para eles, o momento mais importante do processo. Na opinião de Oliveira (2011), “o Orçamento Participativo ainda vai demorar 20 anos para acontecer na Bahia, da forma como as coisas vem acontecendo”. Para Reis (2011), a realização de dois PPA Participativo (2008-2011,

2012-2015) não significa, necessariamente, que haja uma gestão tão democrática na Bahia. Para ela, esses processos resultam de muitas lutas dos movimentos sociais no Brasil.

A estratégia empregada pela Secretaria do Planejamento de tentar construir um elo entre as demandas do PPA Participativo e as leis orçamentárias de 2010 e de 2011, quando a estratégia de consultar os colegiados territoriais foi novamente empregada, acabou fracassando, conforme se admitiu. A escassez de recursos alegada pelos órgãos orçamentários e a articulação frágil entre os representantes da sociedade e as secretarias estaduais, que não estabeleceram diálogos com os fóruns territoriais nos quatro anos de vigência do plano, foram determinantes para o insucesso.

Note-se a pouca disposição das secretarias estaduais de discutir prioridades territoriais com o CAPP: nas reuniões extraordinárias promovidas para debater o tema e nas reuniões extraordinárias da Executiva, não há registro nas atas da presença de representantes desses órgãos. O fato evidencia a desarticulação entre o conselho e a Secretaria do Planejamento, de um lado e as demais secretarias estaduais, do outro e os conflitos relacionados à partilha do poder no Estado, apontadas por Poulantzas (1977), ficam evidentes. Essa situação diverge do cenário verificado o caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre, por exemplo, em que todas as etapas da consulta são conduzidas de forma ajustada (WAINWRIGHT, 2005; OLIVEIRA, 2005).

A pouca disposição para o diálogo com os movimentos sociais por parte da equipe técnica das secretarias, no entanto, não é um fenômeno isolado na Bahia, principalmente nas etapas iniciais do processo e reflete as idiosincrasias dos técnicos apontadas por Poulantzas (1977). Souza (2010) ressalta que esse problema aconteceu em Porto Alegre, logo quando o Orçamento Participativo foi implantado, mas com o passar dos anos os diversos atores engajados no processo encontraram seus lugares.

5.1.3.1 O Papel da Sociedade na Compatibilização PPA x LOA

Note-se, todavia, que se houve falhas na condução da consulta pelo Estado, não se pode afirmar que os representantes da sociedade tiveram uma postura irrepreensível. Contrariando a recomendação do então secretário do Planejamento, Walter Pinheiro, que as prioridades deveriam ter sido extraídas da consulta realizada no PPA-P, entre as propostas não

contempladas até 2009, em diversos territórios surgiram “novas” propostas que foram apresentadas como prioritárias, rompendo com o que fora pactuado na primeira reunião ordinária em 2009.

No Território de Identidade Oeste Baiano, por exemplo, foram elencadas oito propostas que tratam, exclusivamente, de Segurança Pública (PRIORIDADES..., 2009). O problema é que não foram originalmente apresentadas na plenária realizada em Barreiras, em 2007, quando foram apresentadas somente duas propostas na área e o tema segurança pública não consta, sequer, entre as cinco áreas prioritárias indicadas em votação pelos participantes da mesma plenária (BAHIA, 2007a; RELATÓRIO..., 2007b). A situação indica que foram formuladas e apresentadas novas propostas, eleitas como “prioritárias”.

A mesma distorção se repetiu em outros Territórios de Identidade, a exemplo do Piemonte da Diamantina, que solicitou a implantação do serviço SAMU 192, que não foi solicitado em 2007 (PRIORIDADES..., 2009; RELATÓRIO..., 2007a). Houve casos em que a proposta priorizada não dependia de decisão do Governo do Estado, como é o caso da implantação da Universidade Federal do Velho Chico, mas que mesmo assim foram encaminhadas (PRIORIDADES..., 2009; RELATÓRIO..., 2007c).

Em alguns casos, os conselheiros optaram por propor ações que já estavam em curso no governo, a exemplo da implantação de Centros Digitais de Cidadania (CDC) ou Centros Vocacionais Tecnológicos Territoriais (CVTT), que também não foram propostos nas plenárias realizadas em 2007 (PRIORIDADES..., 2009; RELATÓRIO..., 2007d). É necessário ressaltar, também, que boa parte das propostas apresentadas pelos conselheiros relacionava-se à realização de obras ou implantação de serviços ofertados por programas já existentes.

As prioridades temáticas também foram alteradas, com a educação – apontada como prioritária em 23 das 26 plenárias realizadas em 2007 – sendo preterida em relação a temas como “meio ambiente”, “segurança pública”, “saúde” ou “agricultura”. Na priorização para o orçamento de 2010, por exemplo, 14 territórios não indicaram a educação como tema prioritário e outros quatro não encaminharam a lista de propostas (PRIORIDADES..., 2009). Pode-se concluir, portanto, que as modificações no teor das propostas – ou a própria elaboração de novas propostas – e as mudanças nos eixos temáticos constituem distorções em relação àquilo que foi acordado nas reuniões plenárias.

A questão de fundo que se coloca, porém, é mais complexa: qual a legitimidade dos membros do CAPPa de elaborar novas propostas e definir novas prioridades temáticas, já que o conselho atua respaldado nas propostas e deliberações das plenárias territoriais de 2007. Autores como Bonnal e Kato (2011) observam que, a rigor, fóruns como os Colegiados Territoriais não dispõem sequer de legitimidade para deliberar sobre políticas públicas em nome da população de um território.

Indo além, é necessário ressaltar que esses conselheiros foram eleitos nas próprias plenárias. Como inexitem regras que permitam a formulação de novas reivindicações, não há dúvidas de que falta legitimidade para a indicação de “novas” prioridades, tanto aos membros do CAPPa, quanto aos Colegiados Territoriais. Essa ausência de clareza em relação ao processo não se verificou, por exemplo, em exemplos paradigmáticos de participação, como o Orçamento Participativo de Porto Alegre, cujas regras são previamente conhecidas pelos participantes (WAINWRIGHT, 2005; FIGUEREDO, 2009; NAVARRO, [200?]).

Outro problema é que o processo de consulta nos territórios ocorreu sem qualquer espécie de supervisão das secretarias do Planejamento e de Relações Institucionais. Essa omissão permitiu, por exemplo, o surgimento de problemas como a elaboração de novas propostas e também a total ausência de metodologia referente ao processo de indicação. Isso possibilitou que alguns territórios apresentassem um número de propostas bastante superior àquilo que inicialmente havia sido combinado desagradando, inclusive, membros do próprio CAPPa, que manifestaram insatisfação em reuniões do conselho (ATA..., 2010a).

O esforço para estabelecer o elo entre as propostas do Plano Plurianual Participativo e a Lei Orçamentária Anual fracassou porque o processo foi conduzido sem regras e sem a adoção de uma metodologia uniforme para todos os territórios. O processo também expôs as fragilidades dos representantes do Conselho de Acompanhamento do PPA em alguns territórios e também a desarticulação dos Colegiados Territoriais, que sequer conseguiram apontar prioridades para a Lei Orçamentária Anual. Foram os casos dos territórios Portal do Sertão, Metropolitano de Salvador e Piemonte do Paraguaçu (PRIORIDADES..., 2009). Em alguns territórios sequer houve discussão, conforme admitiu um conselheiro:

Disse que as prioridades do Extremo Sul não foram debatidas, nem mesmo o Colegiado esteve todo presente, mas se teve o cuidado de retirar prioridades dos

programas de governo, diz que as prioridades apresentadas pelo Território são estruturantes e independentes do Governo e do PPA, são a vontade da população, principalmente a questão da água (ATA..., 2010c, p. 3).

Outros problemas, já mencionados, devem ser ressaltados. Entre eles está a questionável legitimidade dos colegiados territoriais de deliberar sobre propostas apresentadas em plenárias mais amplas, sem a existência de regras previamente acordadas ou uma nova consulta. Viram-se, inclusive, mudanças nas prioridades temáticas que foram definidas em processos amplos de votação nas plenárias do PPA Participativo. Parcela significativa do problema se deve, conforme já foi apontado, à condução da consulta sem regras, o que contribuiu para aumentar o problema.

A ausência de metodologia clara para a eleição das prioridades e a definição sem a mediação de representantes do Estado tornaram o processo pouco transparente, o que piorou com as mudanças na redação e no conteúdo de muitas propostas elaboradas pela sociedade em 2007, desvirtuando o propósito inicial da consulta.

5.1.4 Os Canais de Diálogo entre Estado e Sociedade

Apesar da vitória no primeiro turno das eleições estaduais em 2006 e da reeleição de Lula para a presidência da República, o cenário político baiano não era dos mais favoráveis para o Partido dos Trabalhadores, ao qual pertence o governador Jaques Wagner. Parcela expressiva das prefeituras do interior, em 2007, estava sob o comando de políticos ligados ao PFL, que permanecera durante 16 anos no governo estadual. Era natural, portanto, que o novo governo mantivesse proximidade com os movimentos sociais que asseguraram apoio nas eleições estaduais do ano anterior e que, de certa forma, compensavam o apoio limitado dos prefeitos do interior.

A adesão dos antigos aliados do extinto PFL ao governo foi gradual, mas muito lenta no primeiro ano de mandato. Conforme a imprensa noticiava amplamente, apostava-se que Jaques Wagner repetiria a gestão malsucedida do ex-governador Waldir Pires (1987-1989) e que o retorno dos caciques pefelistas ao comando do estado ocorreria já na eleição seguinte. Enquanto não conseguiram ampliar o leque de alianças, os petistas apostaram no suporte político dos movimentos sociais, o que favoreceu a realização do PPA-P e de diversos outros

processos de escuta social em diversas áreas, como Cultura, Meio Ambiente, Juventude e Comunicação (POMPONET, 2008; PARTICIPAÇÃO..., 2010).

A implementação do Plano Plurianual Participativo já nos primeiros meses do governo constituiu uma das principais ações do governo em 2007. A adesão dos secretários estaduais às plenárias territoriais pode ser considerada maciça: em Feira de Santana, palco da primeira reunião, além do governador Jaques Wagner, compareceram todos os secretários estaduais. Posteriormente, o governador esteve em plenárias realizadas em Irecê, Ipirá e Valença e a presença dos secretários estaduais foi constante em todas as plenárias, além de deputados federais e estaduais ligados ao PT e a aliados tradicionais da legenda.

O clima festivo que prevaleceu nas plenárias territoriais começou a se desfazer já no ano seguinte, quando o Conselho de Acompanhamento do PPA se reuniu pela primeira vez. Além de cobrar a territorialização das ações governamentais – o que permitiria o acompanhamento do plano – os integrantes do CAPPa foram enfáticos em relação à maior aproximação com as secretarias estaduais e com o próprio governador. Em oficina realizada para traçar um plano de trabalho, foram estabelecidas como metas o “Envolvimento dos secretários de Estado no CAPPa e nos territórios” e, também, o “Envolvimento do Governador” (ATA..., 2008a, p. 13-14).

Os conselheiros reivindicaram a realização de uma reunião anual com o governador. À reunião, realizada em Salvador, deveriam comparecer somente os cinco integrantes da Executiva do CAPPa (ATA..., 2008a). O objetivo era “fortalecer os territórios enquanto instância de planejamento e gestão governamental”, conforme se definiu nas oficinas. A solicitação dos integrantes do conselho, a propósito, é bastante pertinente com a finalidade do CAPPa, de acordo com o artigo primeiro do decreto 11.123 de 30 de junho de 2008:

Fica criado o Conselho de Acompanhamento do Plano Plurianual – PPA 2008-2011, com a finalidade de subsidiar e aconselhar o Governo do Estado da Bahia quanto à execução do PPA 2008-2011 e propor às instâncias governamentais competentes a adoção de medidas e ajustes necessários para a implementação do PPA.

Seis meses depois houve nova reunião e os termos dos convites ao governador e aos secretários estaduais praticamente não mudou. Incorporou-se a recomendação que os

secretários se engajassem mais na política territorial, inclusive comparecendo às atividades realizadas pelos Colegiados Territoriais ao longo de 2009 (ATA..., 2008b). Àquela altura, os conselheiros já discutiam o formato dos seminários territoriais nos quais o governo deveria prestar contas das ações executadas nos territórios e cobravam também as presenças dos secretários estaduais nesses eventos. No primeiro ano de funcionamento do conselho, no entanto, as presenças se limitaram aos secretários do Planejamento, Ronald Lobato e de Relações Institucionais, Rui Costa, que saudaram os integrantes do CAPPa em rápidas intervenções e, depois, se retiraram (ATA..., 2008a; ATA...,2008b).

Em 2009 as pressões por um encontro com o governador Jaques Wagner tornaram-se maiores. Em reunião da comissão executiva do CAPPa, foi colocada a “urgência” de se levar ao chefe do Executivo as necessidades dos territórios (ATA...,2009c). Decidiu-se pela elaboração de uma pauta para ser discutida com o governador. Embora o plano plurianual estivesse ainda no segundo ano de execução, o mandato já estava no terceiro ano e, em 2010, aconteceriam eleições estaduais. Os conselheiros apontavam a necessidade do governador mostrar realizações, caso pretendesse ser reeleito em 2010 (ATA...,2009c). Na agenda do encontro havia espaço para temas mais espinhosos, como o pagamento da correção da URV aos servidores estaduais e a oposição do conselho à contratação de profissionais da saúde pelo regime PST, além da convocação dos aprovados em concurso público (ATA...,2008b).

O aguardado e único encontro com o governador aconteceu somente em 25 de agosto de 2009. Em reunião preliminar realizada pela manhã na Secretaria do Planejamento, não havia uma pauta definida para a conversa com Jaques Wagner, embora a audiência tivesse sido requisitada havia meses. Alguns conselheiros chegaram a manifestar a intenção de apresentar demandas pontuais dos seus territórios (ATA...,2009c). Ao longo da reunião, inclusive, fugiu-se do debate sobre o encontro com o governador, enveredando-se para a discussão de outros temas (ATA...,2009c).

Os resultados da reunião com o governador foram avaliados mais por sua dimensão simbólica que, propriamente, por resultados objetivos, conforme ressaltaram os conselheiros:

Considera que o fato de o Governador ter se disposto a receber a Comissão já demonstra uma abertura ao diálogo com a sociedade e que suas posições foram de valorizar a participação popular na gestão, apesar de reconhecer as dificuldades para o Estado absorver isso. (REUNIÃO..., 2009, p. 1).

Diz que a mesma foi um encontro histórico, muito importante, que a intervenção da Comissão foi na medida da temperança, mas que a Comissão atingiu seus objetivos, apesar de não ter criado expectativa de sair com alguma resposta objetiva, de resolução imediata (REUNIÃO..., 2009, p. 1).

Houve, no entanto, uma crítica solitária aos resultados da reunião:

Afirmou que a Comissão procedeu de maneira bastante polida e, ao mesmo tempo, firme frente ao Chefe do Executivo Estadual e avaliou que a reunião não produziu um resultado objetivo quanto às reivindicações da pauta apresentada e quanto à necessidade do Governador agir de maneira mais firme frente às dificuldades de setoriais que não praticam a política Territorial. Diz que o governador se remeteu à dimensão cultural de tais resistências e ao processo educativo e de médio prazo para que todos estejam afinados com as novas bases de governo. (REUNIÃO..., 2009, p. 2).

Porém, cerca de quatro meses depois o governador tornou-se objeto de uma moção de repúdio aprovada pela plenária do CAPPa porque esteve ausente de uma reunião do conselho realizada em Feira de Santana. Os secretários do Planejamento, Walter Pinheiro, e de Relações Institucionais, Rui Costa, também figuraram na mesma moção (ATA..., 2009b). O fato é que reunião entre a Executiva do CAPPa e o governador Jaques Wagner marcou o ápice do relacionamento institucional do conselho. A partir de meados de 2009 e, sobretudo ao longo de 2010, a presença de figuras do primeiro escalão do governo estadual nas reuniões e fóruns relacionados ao Conselho de Acompanhamento do PPA 2008-2011 minguou, muito em função do agitado período eleitoral de 2010, quando diversos secretários afastaram-se para participar das eleições. Os próprios secretários Walter Pinheiro e Rui Costa estão entre os que deixaram o governo para concorrer ao Senado e à Câmara Federal, respectivamente.

Os secretários foram substituídos por interinos que se fizeram presentes às aberturas dos eventos, mas que não aprofundaram o envolvimento com a política territorial. No mais, a condução do CAPPa e, mais importante, dos Diálogos Territoriais, que ocorreram entre abril e junho de 2010, foi feita por quadros técnicos vinculados às secretarias do Planejamento e de Relações Institucionais. A Secretaria do Planejamento, inclusive, é o órgão responsável pela oferta da infra-estrutura necessária à realização das reuniões do CAPPa.

Os Diálogos Territoriais, realizados nos 26 Territórios de Identidade, foram sintomáticos ao sinalizar para o refluxo da participação institucional no processo do PPA Participativo. Com público médio de 100 pessoas, entre representantes da Sociedade Civil e de órgãos do Estado com atuação territorial, o evento não contou com a presença de nenhum secretário estadual ou deputados federais e estaduais. Em algumas plenárias houve a presença de prefeitos –

sobretudo os que estão engajados na política territorial e integram os colegiados –, vereadores e secretários municipais (RELATÓRIO..., 2010d; RELATÓRIO..., 2010a; RELATÓRIO..., 2010b; RELATÓRIO..., 2010c). Concebido pelos conselheiros do CAPPa e dos Colegiados Territoriais, o evento representou um inédito retorno do governo aos territórios para prestar contas acerca das realizações dos quatro anos, mas não foi prestigiado pelo *staff* governamental.

Em parte, as ausências podem ser justificadas pela proximidade do período eleitoral, já que as plenárias ocorreram alguns meses antes das eleições, quando pairavam inúmeras incertezas sobre o desempenho do governador, que foi candidato à reeleição. Eventuais dúvidas sobre a recepção aos representantes do Estado nas plenárias podem ter desencorajado as presenças de ocupantes do primeiro escalão, incluindo-se candidatos à Assembleia Legislativa e à Câmara Federal vinculados à base governista. Não resta dúvida, no entanto, que o prestígio inicial desfrutado pelo PPA-P declinou em função dos desgastes decorrentes das críticas dos conselheiros.

Note-se, no entanto, que o CAPPa mostrou algumas fragilidades apontadas por Abramovay (2001) e Carneiro (2007) em relação a outros fóruns. Na reunião com o governador Jaques Wagner, por exemplo, os membros do conselho não conseguiram elaborar uma pauta prévia que se relacionasse às atividades de acompanhamento do plano. Foi-se, então, com uma pauta genérica que não se traduziu em resultados concretos. Isso apesar dos vários meses solicitando uma audiência com o Chefe do Executivo.

A trajetória do Conselho de Acompanhamento do PPA 2008-2011 reflete a relação entre Estado e Sociedade Civil estabelecida nesses fóruns e captada na literatura sobre o tema por diversos autores (ABRAMOVAY, 2001; COELHO, 2004; JACOBI, 2004). De um lado, há a ansiedade e a expectativa dos representantes da sociedade, que esperam a oportunidade de discutir com os gestores os problemas que afligem as comunidades; do outro lado, há a cautela e, muitas vezes, o desdém dos governantes com os instrumentos da democracia participativa, que preferem o caminho menos árduo e mais tradicional da mediação parlamentar. O choque entre essas perspectivas distintas se traduz, quase sempre, na baixa presença dos representantes do Estado nesses fóruns, que são esvaziados e perdem parte de sua legitimidade. A luta política nessas instâncias, muitas vezes, se manifesta na não-ação ou na inação.

5.2 OBSTÁCULOS ESTRUTURAIS PARA O PPA PARTICIPATIVO

5.2.1 Os Dilemas para o Funcionamento do CAPP

Ao longo das plenárias do PPA Participativo que definiram os eleitos para compor o Conselho de Acompanhamento do PPA 2008-2011 foi informado que os conselheiros não seriam remunerados pela função, mas teriam as despesas com locomoção, hospedagem e alimentação pagas pela Secretaria do Planejamento, quando convocados para reuniões e eventos de qualificação (VALADARES, 2010; SOUZA, 2010). Mesmo com as regras estabelecidas previamente, durante quatro anos em diversos momentos a questão da infra-estrutura para o funcionamento do conselho foi debatida nas reuniões.

Os problemas começaram a se tornar visíveis quando os conselheiros perceberam que o funcionamento adequado do CAPP exigia mais que o ressarcimento por despesas realizadas em eventos ocorridos em Salvador ou, eventualmente, em Feira de Santana. A situação, além de gerar reivindicações ao longo das reuniões plenárias, comprometeu a qualidade do acompanhamento realizado, conforme admitiram os conselheiros em diversos momentos. O decreto que institui o CAPP, no entanto, é muito claro no parágrafo 2º, do inciso II do 2º artigo:

Os membros do Conselho de Acompanhamento do Plano Plurianual – CAPP não farão jus a qualquer remuneração ou gratificação por conta do exercício do mandato, sendo suas funções consideradas de relevante interesse público (BAHIA, 2008c, p.1).

Mesmo assim, uma das primeiras manifestações sobre a questão ocorreu logo na primeira reunião ordinária, em 2008, quando os conselheiros cobraram: “Garantir logística mínima para a execução do processo de acompanhamento” (ATA...,2008a, p. 13). Já na primeira reunião foi indicada a dificuldade de apenas dois conselheiros realizarem o acompanhamento das ações governamentais por território. Numa intervenção, houve a sugestão que a responsabilidade fosse ampliada para os colegiados territoriais:

Ainda temos uma fragilidade no acompanhamento e execução nas ações. No PPA teve um debate muito forte no território, mas percebi que o acompanhamento deve ficar na responsabilidade das quatro pessoas que foram eleitas para cada território. Queremos levar essa discussão para o eleitorado do território. As pessoas querem começar a

entender as ferramentas do PPA. Capacitar e informar o colegiado sobre o processo do PPA. (ATA..., 2008a, p. 4).

As reclamações, no entanto, não se reportaram à proibição de remuneração para os conselheiros, mas aos problemas para se fazer o acompanhamento ou realizar articulações políticas nos territórios. A conselheira Deise Reis, por exemplo, comenta que não visitou todos os municípios que integram o Território de Identidade Semiárido Nordeste II porque não havia recursos disponíveis:

O governo deveria olhar para o que foi instituído [CAPP]. O conselheiro deveria ter a condição de fiscalizar, de visitar as obras que estão sendo realizadas. [...] O território tem 18 municípios e eu não tive condições de ir em todos nesses quatro anos. Deveria haver um orçamento para a gente realizar mobilização. (REIS, 2011).

Sem recursos para o deslocamento, foi exigida do conselheiro uma articulação com órgãos públicos para visitar alguns municípios em viagens programadas por esses órgãos para realização de outras tarefas. Para os conselheiros, não dispor de meio de locomoção e depender de “carona” para participar de reuniões ou prestar contas acabou prejudicando o trabalho de acompanhamento. Conforme relatam membros do CAPP, não foram todos os territórios que órgãos do governo aceitaram contribuir para o trabalho executado pelos conselheiros. Em alguns casos, as ações dependeram dos recursos do próprio Colegiado Territorial:

Não houve recursos para viagens. O que fizemos [refere-se aos dois conselheiros do território] em nome do CAPP fizemos por conta da articulação do Território Sertão do São Francisco. Nos movimentamos em função da estrutura do território. Senão, a atuação ficaria limitada a acompanhar o que foi feito em Juazeiro [um dos municípios do Território Sertão do São Francisco]. (NETO, 2011).

Até mesmo cópias de relatórios sobre realizações governamentais dependeram da iniciativa de alguns conselheiros, conforme aponta Oliveira (2011):

Não há nenhuma estrutura. Só consegue trabalhar quem está articulado, que é o caso do Território Velho Chico. Tiramos xerox do material que achamos interessante passar, porque só nos davam uma cópia [das realizações governamentais]. [...] Teve uma vez que tiramos cópia e pagamos o material que entregamos para o município (OLIVEIRA, 2011).

Os conselheiros são unânimes em apontar que essas dificuldades comprometem o trabalho de articulação que realizam nos territórios, incluindo reuniões onde são prestadas contas daquilo que o governo realiza por município. Essa dificuldade se soma aos problemas relacionados à

baixa territorialização das ações de governo, o que impede a sociedade de se enxergar nos investimentos realizados nos territórios. Oliveira (2011) também vê que a melhor alternativa para promover o acompanhamento das ações é o compartilhamento das responsabilidades entre os membros do CAPPa e os colegiados territoriais:

Eu acho que haveria como o colegiado [territorial] acompanhar. O acompanhamento tem que ser algo compartilhado. Há também o problema de se reter informação e a linguagem deveria ser mais acessível para o povo entender. (OLIVEIRA, 2011).

A partir do segundo ano de vigência do PPA 2008-2011 os conselheiros começaram a mencionar dificuldades enfrentadas para ter acesso às informações sobre realizações do governo e repassá-las à sociedade. Note-se que, em 2009, o governo Jaques Wagner (PT) estava no terceiro ano e o processo eleitoral ocorreria já no ano seguinte, tornando-se mais urgente a prestação de contas, conforme cobravam os integrantes do CAPPa. É o que se percebe em algumas manifestações na primeira reunião ordinária realizada naquele ano:

José Carlos Di Paula (Metropolitano de Salvador) afirmou que os conselheiros enfrentam dificuldades para promover o acompanhamento e solicitou estrutura logística e apoio. [...] Arleth Monteiro (Litoral Sul) disse que enfrenta dificuldades para saber quais as ações desenvolvidas em seu território e cobrou das secretarias maior comprometimento com a política territorial adotada pelo Estado. Marta Cabral (Baixo Sul) disse que os conselheiros precisam saber, com exatidão, qual a dotação orçamentária destinada ao território e também o que foi feito e o que precisa ser feito. (ATA..., 2009a, p. 1).

O funcionamento do Conselho de Acompanhamento do PPA, no entanto, exigia mais do que recursos orçamentários para a articulação, mobilização ou prestação de contas das realizações governamentais nos territórios ou a disponibilidade de informações territorializadas sobre as ações de governo, na visão dos conselheiros. Para eles, a Secretaria do Planejamento deveria disponibilizar servidores que oferecessem suporte às atividades do conselho e também infraestrutura física nas constantes reuniões realizadas em Salvador, sobretudo as que envolviam a Comissão Executiva do CAPPa que se encontrava com mais frequência:

“A SGA [Superintendência de Gestão e Avaliação da Secretaria do Planejamento] ajudou, mas o fato é que não havia lugar para [a Comissão Executiva] trabalhar. A gente precisava de, pelo menos, uma sala para se reunir e não havia (REIS, 2011).

O conselheiro Melquíades de Oliveira foi mais além:

Vejo que o governo está incomodado [com a existência do CAPPa]. Pra mim, [o governo] está mais para acabar o conselho. [...] Acho que o governo vai extinguir o conselho [em relação ao Plano Plurianual 2012-2015] para não dar estrutura. (ATA..., 2011a, p. 2).

As reclamações dos conselheiros não se limitaram ao funcionamento do CAPPa. A mobilização para a realização das plenárias do Plano Plurianual Participativo (PPA-P 2012-2015) contou com a contribuição da sociedade e envolveu também o desembolso de recursos de entidades da sociedade civil. É o que reclamou um dos conselheiros durante a primeira reunião ordinária do CAPPa em 2011:

O sindicato gastou três mil [reais] pra mobilizar pro PPA. Investi, tá entendendo? [...] Pra gente fazer o serviço, o trabalho [de mobilização]. Quem tá pagando? Fizemos mobilização pro governo, tirando de quem não tem o que comer (ATA..., 2011a, p. 3).

Em linhas gerais, os conselheiros consideraram insuficiente o reembolso dos gastos com deslocamento, além da garantia de hospedagem e alimentação somente em eventos programados pela Secretaria do Planejamento. A principal dificuldade enfrentada é a ausência de recursos específicos que cubram os gastos com deslocamento pelo território e que, com base no regimento interno do CAPPa e na própria natureza política que envolve a atividade, são essenciais para desempenhar as atividades do conselho. Essas dificuldades constituem, inclusive, um ingrediente novo em processos participativos, já que a literatura pesquisada sobre orçamento participativo não registra esses problemas (SOBOTTKA, 2004; LACERDA, 2003; AVRITZER, 2002; FEDOZZI, 1998; LUCHMANN, 2002).

A necessidade de recorrer às “caronas” ou ao apoio de órgãos existentes nos municípios do interior provocou reações que, não raramente, provocaram desgastes entre os representantes do governo e os membros do Conselho de Acompanhamento do PPA. Em plenárias dos Diálogos Territoriais, quando o governo retornou aos territórios, representantes da sociedade apontaram a ausência de recursos para a articulação política e para o acompanhamento do plano como o principal entrave, o que, sobretudo, inviabilizou o funcionamento adequado do CAPPa (RELATÓRIO..., 2010d; NETO, 2011; REIS, 2011).

Embora se reconheça que os gastos para o funcionamento de conselhos nos moldes do CAPPa são elevados e que nem sempre existe orçamento disponível, é necessário ressaltar que a disponibilização de recursos é essencial para o funcionamento autônomo desses fóruns,

sobretudo em função do papel crítico que desempenham. Embora autores como Abramovay (2001) e Jacobi (2004) não tratem especificamente a questão, essa se insere no debate sobre os problemas de funcionamento dos conselhos que ambos abordam. Retomando o raciocínio de Poulantzas (1977), o argumento encontrado para o não compartilhamento do poder, às vezes, é o da escassez de recursos.

5.2.2 Os Conselheiros e a Condução do CAPP

O caráter inédito do Conselho de Acompanhamento do PPA desde o início levou à constatação de técnicos governamentais e de representantes da sociedade que haveria dificuldades no funcionamento do colegiado (ROCHA, 2010; SOUZA, 2010; ATA..., 2011a, p. 2). Essas dificuldades foram encaradas como naturais, por se tratar de uma experiência pioneira que tinha como objeto um instrumento complexo e amplo como o plano plurianual. Ao longo dos quatro anos de funcionamento do CAPP problemas se tornaram visíveis, mas o mais recorrente foi o debate sobre qual o objetivo do conselho e sobre como este deveria ser conduzido.

O Conselho de Acompanhamento do Plano Plurianual 2008-2011 passou a contar com um regimento interno cerca de um ano depois da realização das plenárias territoriais, em 18 de julho de 2008. Antes, no dia 08 de julho do mesmo ano, foi editada uma portaria conjunta das secretarias de Relações Institucionais e do Planejamento, designando os 52 representantes titulares do conselho e os 52 suplentes, num total de 104 pessoas (BAHIA, 2008c). Cada Território de Identidade elegeu dois titulares e dois suplentes, que se somaram aos secretários do Planejamento e de Relações Institucionais, indicados pelo Governo do Estado para compor o fórum (BAHIA, 2008d). Pelo Estado também foi indicado um secretário-executivo, responsável pelas funções administrativas do conselho.

A natureza do CAPP, até então um fórum inédito para as funções de acompanhar o funcionamento do plano plurianual no Brasil, está explícita logo no artigo primeiro:

O Conselho de Acompanhamento do Plano Plurianual – CAPP, instituído pelo Decreto Nº. 11.123 de 30 de junho de 2008, é um instrumento de gestão do PPA, organizado sob a forma de órgão colegiado de caráter consultivo e tem como finalidade subsidiar e aconselhar o Governo do Estado da Bahia quanto à execução do PPA 2008-2011, bem como propor às instâncias governamentais competentes a adoção de medidas e ajustes necessários para a implementação do PPA 2008-2011. (BAHIA, 2008c, p. 1).

As atribuições do CAPP estão explícitas no artigo terceiro, conforme pode ser observado:

- a) Acompanhar junto aos órgãos competentes do Poder Executivo a implementação do Plano Plurianual;
- b) Estabelecer com os 26 (vinte e seis) Territórios de Identidade diálogo constante no acompanhamento do PPA 2008-2011;
- c) Subsidiar os poderes públicos estaduais no processo de execução do PPA 2008-2011;
- d) Colaborar na elaboração de políticas de acompanhamento e de planejamento nas diversas instâncias do governo estadual;
- e) Estabelecer diálogo permanente com os demais Conselhos Estaduais de políticas setoriais e territoriais. (BAHIA, 2008c, p. 1).

Aparentemente, o propósito do conselho está bem delineado na portaria (“subsidiar e aconselhar o Governo do Estado da Bahia quanto à execução do PPA 2008-2011”) e as atribuições, embora a redação permita suscitar dúvidas, focam nos três primeiros itens, de forma explícita, o Plano Plurianual 2008-2011 como objeto e finalidade do conselho. O quarto item, embora não mencione o plano, possibilita inferir que o acompanhamento é uma das atribuições e o quinto item, embora vago, (“Estabelecer diálogo permanente”), oferece clara visualização dos atores com os quais os membros do CAPPa devem se articular: os conselhos estaduais de políticas setoriais e territoriais.

Em linhas gerais, a portaria que institui o Conselho de Acompanhamento do PPA sinaliza claramente para o papel do fórum: acompanhar a execução do Plano Plurianual 2008-2011, conforme o próprio nome do conselho designa de forma bastante objetiva. Embora possam surgir dúvidas acerca das formas como esse acompanhamento pode ser feito, parece ser evidente que as funções do CAPPa se esgotam no acompanhamento do plano, sem atribuições complementares. Ao longo dos quatro anos de vigência do PPA, porém, muitos foram os momentos de confusão sobre quais as reais atribuições do fórum e as formas de executar essas funções.

Logo na primeira reunião ordinária do conselho, entre 06 e 07 de junho de 2008, foram apontadas como necessidades “Definições de papéis e funções do CAPPa”. (ATA..., 2008a, p. 12). Os conselheiros também indicaram como necessidades “Fortalecer o processo de capacitação dos conselheiros do CAPPa sobre orçamento; Garantir logística mínima para a execução do processo de acompanhamento” (ATA..., 2008a, p. 12-13). Nessa primeira reunião, porém, já houve conselheiros que extrapolaram as funções do fórum, cobrando do Governo do Estado a implantação do transporte ferroviário para “passageiros e pequenos agricultores” e a reativação do modal ferroviário nos municípios onde há precariedade nas rodovias. Mais adiante, em oficina realizada em meados de agosto do mesmo ano, a questão do escopo do conselho foi retomada em diagnóstico:

Ausência [de] orientações que sirvam de base para a atuação dos membros do CAPPÁ (metodologias apropriadas, instrumentos de comunicação...) (SECRETARIA..., 2009).

Alguns meses depois, nova oficina foi realizada e os problemas acerca da identidade do conselho permaneceram. É o que se observa com base na ata do evento:

Na manhã do dia 20 foi realizada uma oficina [...] onde os conselheiros do CAPPÁ tiveram a oportunidade de discutir internamente o papel do conselheiro e a atuação dos mesmos no Território de Identidade. (ATA..., 2008b, p. 12).

Em um dos grupos de trabalho foi enfatizada a necessidade de “Deixar bem claro o papel do CAPPÁ com definição clara dos seus membros” (ATA..., 2008b, p. 12). Na primeira reunião ordinária do ano seguinte houve novos debates sobre o papel dos conselheiros, conforme registro de reunião realizada em 11 de julho de 2009:

Frisou que o papel do CAPPÁ é fazer o acompanhamento do PPA e que esse papel ainda não foi entendido. (ATA..., 2009a, p. 2).

Dois anos depois, já em 2011, quando o mandato do conselho estava expirando, ainda se discutia a questão do papel do conselheiro. Em oficina realizada em reunião ordinária no dia 05 de agosto, um trabalho coletivo apontou para alguns entraves existentes, entre os quais a pouca clareza em relação ao papel do CAPPÁ:

Falta de entendimento comum sobre o real papel do conselheiro [...] Falta de metodologia para tomada de decisão colegiada. (ATA..., 2011a, p. 6).

Na ocasião, o conselho já conduzia uma discussão sobre a transição para o próximo mandato, com vigência entre 2012 e 2015. Mesmo assim, permaneciam os problemas sobre qual é a finalidade do CAPPÁ.

O CAPPÁ cumpriu seu papel que foi colaborar para a elaboração das propostas [do PPA-P 2012-2015]. A sociedade precisa compreender que o conselho não é responsável pela execução das políticas públicas. Essa função cabe ao Estado. O conselho precisa mostrar que cumpriu seu papel. (ATA..., 2011a, p. 2).

Minha posição como conselheiro é de não ter governo, mas sim compromisso com políticas públicas [...] Aqui [no conselho] se faz avaliações de cunho partidário, de governo, mas não discute o papel do CAPPÁ [...] O conselho faz uma discussão política que não é pertinente. Temos uma função específica, que é acompanhar o PPA. Por quê não se discute o que é acompanhamento? Estamos lidando com o que está além do programado (ATA..., 2011a, p. 2).

Mais além, foi apontado que os próprios governantes não tem clareza acerca do propósito do conselho:

É uma piada dizer que o Governo pergunta qual o papel do conselho: está no decreto [que instituiu o CAPPa]. O papel é institucional, está ali. A pergunta que se deve fazer é: o que queremos além? O que queremos que mude?" (ATA..., 2011a, p. 2).

Confirmando o diagnóstico elaborado por Abramovay (2001), percebe-se que parte dos membros do colegiado tem dificuldade de compreender qual o objetivo do CAPPa, embora o regimento sinalize de forma clara qual o seu papel. Oliveira (2011) opina que o regimento é muito claro. Para ela, algumas questões locais e até mesmo partidárias são trazidas para as reuniões do conselho, mesmo não sendo esta a instância adequada para tais discussões:

O papel do CAPPa é aconselhar o governo sobre o Plano Plurianual. Está no regimento, é o que deve ser feito. O objetivo é dar orientação. Agora, discutir questão partidária é com cada diretório [dos partidos], não é aqui". (OLIVEIRA, 2011).

Reis (2011) atribui parte dos problemas de clareza sobre o funcionamento do conselho ao próprio Governo do Estado. De acordo com ela, a ausência dos coordenadores (os secretários estaduais do Planejamento e de Relações Institucionais) nas reuniões dificultou o bom funcionamento do CAPPa:

O trabalho do conselho deve ser respeitado. O CAPPa sabe para que foi criado. O que não houve foi coordenação por parte dos secretários, que são os responsáveis por esse trabalho. [...] Os secretários vinham, abriam os trabalhos e se ausentavam. [...]. A participação social tem que ser melhorada, as pessoas dizerem o que querem (REIS, 2011).

Para o conselheiro João Régis Neto (2011), alguns fatores contribuíram para que não houvesse um entendimento comum sobre o papel do conselho. Entre esses fatores está a elevada heterogeneidade dos membros do CAPPa, que possuem ampla diversidade de formação e de experiência como militantes de movimentos sociais. A forma como o conselho foi eleito e composto também interferiu:

Era necessária uma unidade mínima de entendimento para o CAPPa e um dos problemas é não haver esse entendimento sobre o papel do conselho. E a forma como foi construído tornou mais difícil ainda, com uma discussão ocorrendo em cima da hora. Vejo que os conselheiros vinculados aos colegiados territoriais tinham condições melhores de viver a experiência. Nem todos estavam em condições de acompanhar e a

rotatividade [dos conselheiros] foi muito grande, além do oba-oba que ocorreu na eleição. (NETO, 2011).

O conselheiro opinou que a ausência de planejamento para o funcionamento do CAPPa contribuiu para prejudicar o desempenho dos integrantes. Segundo ele, a inexistência de um plano claro e o acesso limitado às realizações do Governo nos territórios tornou mais difícil o exercício do controle social. Outro problema apontado foi o “viés fiscalista” adotado por alguns conselheiros:

Observei que houve um certo viés de fiscalização. Não é esse o papel do conselho, porque já existem órgãos fiscalizadores. Além da informação disponível, o conselho precisa ter um plano: não é só verbalizar. É necessário um plano de acompanhamento para que se cumpra o papel [de conselheiro]. Se ele chega para olhar uma obra e já tem todas as informações, ele está mais habilitado, embora não seja essa a função do conselho. (NETO, 2011).

Embora aponte dificuldades para o acesso às informações, o conselheiro ressaltou os esforços iniciais da Secretaria do Planejamento para dotar os membros do CAPPa de noções mínimas de orçamento e planejamento, para que pudessem acompanhar a execução do Plano Plurianual. Ainda assim, opina, faltaram requisitos para que o conselho, coletivamente, funcionasse de forma satisfatória.

Entre os esforços da Secretaria do Planejamento para divulgar a atividade e esclarecer sobre suas funções estão reuniões realizadas em 2008, em municípios do interior, com o objetivo de “Ampliar o diálogo e o entendimento sobre o processo de construção do PPA Participativo 2008-2011”, além de “Discutir e ampliar o entendimento sobre o papel e o funcionamento do Conselho de Acompanhamento do PPA” (SECRETARIA..., 2009).

O Conselho de Acompanhamento do Plano Plurianual 2008-2011 apresenta algumas características que o tornam singular e que, certamente, contribuíram para a ausência de foco claro dos conselheiros, embora o problema não seja exclusividade do CAPPa, conforme atesta a literatura (ABRAMOVAY, 2001; COELHO, 2004; CARNEIRO, 2007). A mais óbvia dessas características é o caráter inédito do conselho, pois, até 2007, não houve nenhuma experiência semelhante no Brasil. A ausência de experiências prévias foi, inclusive, apontada pelos conselheiros como uma das razões para o CAPPa enfrentar dificuldades no funcionamento:

Representar a sociedade não é uma tarefa que é passada pelo governo, porque estamos representando a sociedade. No início, não sabíamos como seria o conselho, mas a experiência ajudou a aprender a lidar com o governo. (ATA..., 2011a, p. 2).

A experiência do conselho é algo novo e deveria receber maior atenção [do governo], sobretudo em relação a essa questão material do acompanhamento. Pelo que percebo, a coisa ficou ambígua. Como também não foi construída uma coordenação, os reflexos dessa ambigüidade estão aí, até hoje (NETO, 2011).

Um fato que contribuiu para o conselho não encontrar sua identidade foi a elevada rotatividade dos seus integrantes. No total, foram eleitos nas plenárias territoriais 52 membros titulares e mais 52 suplentes, mas as sucessivas desistências ou impedimentos forçaram até a realização de uma nova eleição, já em 2010, para suprir as ausências em alguns territórios, ao longo dos Diálogos Territoriais.

O Regimento Interno do Conselho de Acompanhamento do PPA 2008-2011 prevê que os conselheiros que se ausentarem de duas reuniões ordinárias consecutivas ou quatro alternadas serão desligados do conselho, assim como aqueles que solicitarem desligamento (BAHIA, 2008c). Já no primeiro ano de funcionamento do CAPPa pelo menos 16 conselheiros estiveram ausentes nas duas reuniões, o que permitiria o desligamento automático do conselho (RELAÇÃO..., 2009). Entre esses 16, pelo menos cinco integrantes estiveram ausentes nos cinco eventos programados para os conselheiros entre 2007 e 2008, incluindo reuniões de capacitação.

As ausências nas reuniões ordinárias e nos eventos de capacitação se refletem na qualidade do acompanhamento realizado e, também, na própria percepção sobre as atribuições do conselho. Note-se que não apenas os conselheiros ausentes são prejudicados, mas também os suplentes, que costumam assumir a função somente quando o titular é desligado. Dessa forma, envolvem-se pouco com as discussões em andamento e, quando convocados, tem menores possibilidades de contribuir. Além dos integrantes do CAPPa que não compareceram às reuniões, cinco deles solicitaram desligamento por motivos diversos (LISTA..., 2009).

Dois anos depois de iniciado o funcionamento do fórum, em 2009, somente três conselheiros haviam comparecido às cinco reuniões e capacitações realizadas desde 2007. Quando se contabiliza a frequência dos 104 titulares e suplentes até a metade da vigência do plano, em 2009, nota-se que 55 deles não compareceram a nenhum evento realizado pela Secretaria do Planejamento, seja para qualificação (que foi aberta para os suplentes em 2007) ou para eventual substituição dos titulares (LISTA..., 2009). Assim, em dois anos, mais de 50% dos eleitos para o conselho não compareceu a nenhuma atividade programada para o acompanhamento do Plano Plurianual.

O quadro a seguir apresenta alguns números referentes ao funcionamento do CAPPa desde 2007:

Frequência dos Conselheiros às Reuniões		
Conselheiros/Territórios	Quantidade	Percentual
Número de titulares substituídos	28	53%
Territórios sem titulares em 2011	02	7%
Territórios sem suplentes em 2011	08	30%

Quadro 2– Frequência dos Conselheiros às Reuniões
Fonte: Secretaria do Planejamento

O objeto do conselho – o Plano Plurianual – também contribuiu para a pouca clareza acerca das funções do CAPPa. Ao contrário dos muitos conselhos que foram instituídos a partir da Constituição de 1988 e que tem atuação setorial (como os conselhos de Saúde, Educação, Segurança Alimentar, etc), o CAPPa tem escopo muito mais abrangente, contemplando todo o leque de políticas públicas executadas pelo Estado e não foi composto por integrantes de segmentos específicos, como se verifica nos conselhos setoriais, o que facilitaria a atuação.

O fato de não ter sido desenvolvida uma metodologia para o acompanhamento do plano dificultou a atuação dos conselheiros, o que também foi apontado em reunião (ATA..., 2008b; ATA..., 2011a). O problema torna-se maior principalmente quando se considera que o PPA foi composto por 105 programas finalísticos e mais de duas mil ações orçamentárias (BAHIA, 2007a). Essa amplitude e complexidade tornam o acompanhamento mais difícil, sobretudo quando não se dispõe de uma metodologia adequada.

5.2.3 A Relação Democracia Participativa x Democracia Representativa

A disseminação da lógica da democracia participativa na Bahia encontra um conjunto de resistências que se origina, em grande medida, dos padrões tradicionais de se fazer política no estado, como o assistencialismo, o clientelismo e a vocação autoritária das lideranças políticas locais, conforme ressalta Milani (2006). Além dos previsíveis choques com o Executivo, que resultam da apresentação de demandas e das cobranças posteriores, há a relação ambígua com

o Legislativo, cujos conflitos nem sempre são facilmente perceptíveis, como aponta Souza (2010). A dinâmica que rege esses conflitos, no entanto, é relativamente simples: a emergência de novos atores que se empenham em compartilhar espaços políticos anteriormente delimitados, ocupados por personagens com papéis institucionais claros, conduz aos constantes conflitos. Como diria Poulantzas (1977) essa é uma expressão política da luta de classes.

Na Bahia, a opção governamental pela adoção de um modelo político que amplia o diálogo com os movimentos sociais e, particularmente, com os Colegiados Territoriais, provocou atritos a partir de 2007. Por um lado, os movimentos sociais passaram a exercer pressão crescente por maior protagonismo no processo de políticas públicas; por outro lado, surgiram resistências dentro do governo – incluindo ocupantes de cargos de confiança e técnicos das secretarias – e, sobretudo, na esfera do Poder Legislativo, tradicionalmente dedicado à intermediação política com o Executivo para a realização de obras em suas bases eleitorais. A resistência de servidores públicos e a relação conflituosa com o Legislativo também se verificaram em outras experiências participativas, a exemplo dos orçamentos participativos de Porto Alegre e Belo Horizonte (SOUZA, 2010).

Era previsível que as divergências conduzissem a estranhamentos. Os primeiros sinais se fizeram notar logo nas plenárias territoriais do PPA Participativo, quando deputados estaduais de partidos que apoiaram o governo anterior foram vaiados em Serrinha e em Porto Seguro. As reações dos parlamentares, porém, não demoraram. A mais evidente delas foi o constante conflito acerca da “paternidade” das realizações governamentais, conforme ocorreu no Território de Identidade Agreste de Alagoinhas/Litoral Norte:

A principal queixa apresentada pelos membros da comissão que compõe o Colegiado é que não existe reconhecimento pelas demandas apresentadas pelo fórum quando são executadas. Conforme reclamação corrente, deputados estaduais e federais se fazem presentes às solenidades de inauguração, capitalizam as realizações para os respectivos mandatos e não se reconhece o trabalho de discussão e reivindicação dos Colegiados. (RELATÓRIO..., 2010a, p. 1).

O mesmo problema foi verificado no Território de Identidade Chapada Diamantina:

Outro problema apontado é que as iniciativas propostas pelo Colegiado, quando executadas, não são atribuídas à mobilização do órgão ou às suas sugestões, o que dificulta a consolidação do Colegiado junto à sociedade, assim como sua maior legitimidade. (RELATÓRIO..., 2010b, p. 1).

As dificuldades da relação entre os deputados estaduais e federais e os Colegiados Territoriais não se limitaram à luta pela reivindicação ou pela “paternidade” de obras e ações. Embora definida como uma das vertentes do planejamento na primeira gestão de Jaques Wagner, não houve adesões no Legislativo, conforme relatórios elaborados nos territórios do Vale do Jiquiriçá e do Piemonte da Diamantina:

Com relação à participação de deputados federais ou estaduais na construção da política territorial, não houve qualquer referência, assim como não se fizeram presentes ao evento [Os Diálogos Territoriais] ou enviaram representantes. (RELATÓRIO..., 2010c, p. 1).

Com relação ao envolvimento de parlamentares na construção de políticas territoriais, não houve referências, embora se possa deduzir que também não existe uma atuação junto ao Colegiado Territorial. [...] Outra dificuldade consiste na intermediação política efetuada por parlamentares no território, o que limita o Colegiado no desempenho de suas funções e impede que obras e ações tenham uma dimensão territorial, prevalecendo a antiga lógica da intermediação de deputados. (RELATÓRIO..., 2010d, p. 1-2).

A exceção a essa lógica é a Chapada Diamantina, apesar do Colegiado Territorial também enfrentar problemas relacionados ao reconhecimento da legitimidade do fórum, sobretudo no que se refere à “capitalização” das realizações do governo, o que costumeiramente é feito pelos deputados, conforme reclamam. Esse foi o único território onde, explicitamente, a contribuição de parlamentares foi mencionada:

Conforme informações obtidas, os deputados que se envolvem mais diretamente com a política territorial na Chapada Diamantina e que se mobilizaram para colaborar com o Colegiado são os deputados federais Emiliano José (PT) e Daniel Almeida (PC do B) e o deputado estadual José Neto (PT). (RELATÓRIO..., 2010b, p. 1).

Apesar dessa exceção, a antiga lógica política extrapola os Colegiados Territoriais e interfere também no Conselho de Acompanhamento do PPA, embora a função desse fórum seja acompanhar a execução do plano. Nos quatro anos de funcionamento do CAPP, foram raros os momentos de diálogo com os representantes da população na Assembleia Legislativa. Os próprios integrantes do conselho reconhecem o problema:

Houve falta de diálogo [na relação com os deputados]. Não enxergo essa gestão como participativa, porque está longe de se sentar para conversar [com os deputados]. [...] Há deputados que iam em minha comunidade, iam em minha casa [...]. Mas basta se eleger para se afastar. [...] O deputado só volta na próxima candidatura. [...] Há muito caminho ainda para se avançar. (REIS, 2011).

Para Neto (2011), a relação de afastamento entre o CAPPa e os deputados estaduais pode ser explicada pela dificuldade que as duas partes tiveram em entender os seus papéis. Para ele, os parlamentares tem dificuldades de conviver com estruturas que não estão diretamente vinculadas a eles e, portanto, mantem uma postura de distanciamento em relação ao conselho. Ele crê que a pouca proximidade entre as duas esferas se deve muito mais à dificuldade dos atores de compreender as atribuições de cada uma delas, do que propriamente a uma atitude deliberada de afastamento. Essa opinião converge com a visão de Souza (2010), que aponta o surgimento de problemas no sistema formal de representação de interesses, que tem na via legislativa seu canal mais tradicional.

A relação distante entre o Conselho de Acompanhamento do PPA e os deputados estaduais pode ser mensurada, objetivamente, pela frequência com que compareceram às reuniões ordinárias e demais eventos do CAPPa. Entre os representantes da Assembleia Legislativa, somente o deputado estadual José Neto (PT) compareceu a uma das reuniões do conselho, realizada em Feira de Santana, em 2009, quando inclusive falou para os conselheiros (ATA..., 2009b). Em um seminário ocorrido em 2008, também na mesma cidade, o ex-deputado federal Colbert Martins (PMDB), compareceu à solenidade de abertura. Embora fosse deputado federal, o atual senador Walter Pinheiro (PT) compareceu às reuniões como titular da Secretaria do Planejamento.

Nas reuniões plenárias do CAPPa, não faltaram queixas sobre a relação com os parlamentares. A questão veio à tona logo na primeira reunião ordinária e ganhou maior dimensão em função da pouca clareza dos conselheiros em relação às atribuições do conselho e dos próprios parlamentares.

Disse ainda que “é preciso debater essas questões [o papel do Colegiado Territorial], pois tem gestores estaduais que pensam de um modo equivocado por conta da cultura”. Disse ainda que “tem dúvidas sobre o coletivo, que a intenção é fazer embate político, isso é para tirar posição política, o mandato tem mais legitimidade do que de alguns parlamentares”. (ATA..., 2008a, p. 6).

Uma queixa muito comum apresentada desde a primeira reunião do CAPPa e observada nos relatórios elaborados nos Diálogos Territoriais refere-se à barganha política como instrumento de alocação de obras. De acordo com conselheiros e membros dos Colegiados Territoriais, a apresentação da proposta ou a maior necessidade de um território específico não é determinante para a escolha do governo. Nesse momento, prevalece a mesma lógica política que vigorava até 2006. É o que atesta o depoimento de um dos membros do CAPPa:

Defende que o CAPPa persiga a meta de garantir este Programa e os recursos para os territórios, com deliberação de execução feita nos Colegiados, mas que também insista com as prioridades já apresentadas para a LOA 2011, pois acredita que com pressão política se consiga o atendimento das mesmas. Disse acreditar que não se trata de questões técnicas, mas políticas, pois se uma obra não é feita neste ou naquele território, é feita em um outro por influência política de políticos. (ATA..., 2010a, p. 3).

Ao longo os quatro anos de vigência do PPA 2008-2011, em diversas ocasiões os conselheiros apontaram a prevalência da barganha parlamentar sobre reivindicações dos Colegiados Territoriais. O problema, inclusive, tornou-se maior a partir de 2009, quando o Partido dos Trabalhadores ampliou o leque de alianças políticas nos municípios do interior, após as eleições municipais de 2008, o que o aproximou mais das antigas lideranças municipais e reduziu a influência dos movimentos sociais sobre o governo. Esse fenômeno, conforme observam os conselheiros, contribuiu para que parte do antigo papel dos deputados fosse resgatado. No entanto, o que a literatura costuma registrar (SOUZA, 2010; MILANI, 2006) é a convivência das lógicas participativa e clientelista, embora se verifique a redução da influência dessa última.

A tendência se acentuou nas eleições de 2010, quando o governador Jaques Wagner foi reeleito e o PT tornou ainda maior o leque de alianças, aproximando-se dos ex-aliados do antigo PFL (atual DEM). O êxito eleitoral – o grupo político do governador elegeu os dois senadores e assegurou ampla vantagem entre os deputados federais e entre os eleitos para a Assembleia Legislativa – pesou negativamente na avaliação que membros dos movimentos sociais fazem da atuação dos fóruns territoriais desde então. É o que expressam esses dois depoimentos:

O que eu vejo em curso é um processo de desmonte dos Colegiados Territoriais. [...] Estamos há nove meses com esse processo parado e não se sabe se é algo deliberado. O reflexo disso é essa plenária esvaziada”. [A reunião ordinária do CAPPa]. (ATA..., 2011a, p. 2).

Eu vejo o desmonte dos colegiados territoriais. Os articuladores [Encarregados de articular a política territorial e que são remunerados com recursos oriundos de um convênio com o Estado] se afastaram por falta de repasse. Tem situação que um articulador é responsável por seis territórios. [...] Como será a seleção das propostas [apresentadas no PPA-P 2012-2015]? Será de acordo com o ‘padrinho’? Se for assim a sociedade tem que ir pra cima [do governo]. (ATA..., 2011a, p. 2).

Nem mesmo o governador Jaques Wagner, que em uma das primeiras ações de governo anunciou os Territórios de Identidade como unidade de planejamento da Bahia a partir de

2007, escapa das críticas dos representantes territoriais. Conforme acusam, em inaugurações e outras solenidades o governador prefere prestigiar deputados federais e estaduais com redutos eleitorais em determinadas regiões e esquece as referências à política territorial e às demandas da sociedade. É o que atesta o trecho do relatório:

Por outro lado, há a reclamação de que o governador [Jaques Wagner], quando presente nas solenidades, não faz alusão às reivindicações do PPA Participativo e ao próprio colegiado, o que diminui a legitimidade do fórum junto à sociedade. (RELATÓRIO..., 2010a, p. 1).

Pode-se concluir, portanto, que a adoção de instrumentos participativos de gestão e a incorporação dos Colegiados Territoriais como atores no processo de planejamento provocou conflitos a partir de 2007, como derivação óbvia do protagonismo desempenhado por atores que estavam fora do circuito político tradicional. Outra constatação é que a ampliação do leque de alianças com prefeitos e parlamentares afastou o governo dos tradicionais aliados dos movimentos sociais, fazendo com que esses perdessem importância relativa, o que causou insatisfações sobretudo a partir de 2009, conforme atestam os relatos colhidos nas atas das reuniões.

Embora se entenda que os mecanismos de participação social, expressos através da democracia participativa, tenham um caráter complementar à democracia representativa, que é menos capilar, parece óbvio que, na Bahia, a experiência do PPA Participativo se mostrou bastante conflituosa, o que converge com as análises de Pateman (1992) e Poulantzas (1977). A busca pela preservação dos espaços políticos ou pela ampliação de espaços se sobrepôs à dinâmica e gerou conflitos que não foram resolvidos. Note-se, porém, que como assinala Souza (2010), os integrantes do Legislativo não costumam expressar publicamente seu desconforto, o que a falta de manifestações públicas de apoio costuma denotar.

5.3 AVANÇOS INSTITUCIONAIS A PARTIR DO PPA PARTICIPATIVO

5.3.1 A *Accountability*

A iniciativa do Governo do Estado de realizar plenárias para a elaboração do Plano Plurianual 2008-2011, por si só, representou um passo significativo em direção à maior transparência nas ações governamentais na Bahia. Anteriormente, houve uma única experiência de consulta à

população no âmbito do planejamento: o Orçamento Cidadão, em 2005 e 2006, que tinha o objetivo de coletar propostas para a Lei Orçamentária Anual nos anos de 2006 e 2007, respectivamente (SECRETARIA, 2006a; SECRETARIA, 2006b).

Nesse processo consultivo, no entanto, não havia plena liberdade na apresentação de proposições, já que os participantes eram obrigados a indicar temas prioritários através de um sistema cujas solicitações estavam cadastradas previamente pelo próprio Governo do Estado. A maior dificuldade observável no sistema, no entanto, foi a ausência de transparência em relação à divulgação das solicitações dos participantes. A Secretaria do Planejamento, responsável pela condução do processo, se limitou a divulgar uma relação de temas com maior número de proposições (SECRETARIA, 2006a).

O PPA Participativo 2008-2011 apresentou avanços em relação a uma maior transparência. Na etapa das consultas à sociedade, durante as plenárias, os participantes foram informados que todas as propostas apresentadas nas discussões estariam à disposição para consulta no site da Secretaria do Planejamento, após alguns dias (VALADARES, 2010; SOUZA, 2010). Efetivamente as propostas foram disponibilizadas para os internautas interessados no site da secretaria, inclusive com a possibilidade de realização do *download* dos arquivos em formato pdf. Respeitando o critério empregado durante a consulta, as propostas apresentadas permaneceram agrupadas por Território de Identidade.

As propostas estavam classificadas em “pontuais” ou “programáticas”, de acordo com critério empregado pela Secretaria do Planejamento. Além da proposta, na consulta era possível identificar os proponentes, com base em duas categorias: propostas do grupo – quando os participantes chegavam a um consenso acerca da sua importância e faziam uma validação coletiva, concordando com o caráter conjunto – ou propostas individuais vinculadas a entidades da sociedade (sindicatos, associações, movimentos sociais) ou a pessoas físicas (VALADARES, 2010).

Também durante as plenárias do PPA-P a Secretaria do Planejamento promoveu uma votação para que os participantes do evento – separados por Território de Identidade nos municípios em que aconteceu mais de uma plenária – indicassem os temas prioritários para o Plano Plurianual 2008-2011. Nesse processo de priorização temática, 23 dos 26 territórios elegeram a educação como tema mais importante, com duas indicações para saúde e uma para

agricultura (BAHIA, 2007). O segundo tema mais recorrente foi a saúde, com 20 indicações em 26 territórios, seguido de agricultura (três indicações) e educação (duas indicações) (BAHIA, 2007a).

Na mensagem que encaminhou à Assembleia Legislativa, o governador Jaques Wagner não perdeu a oportunidade de ressaltar que as prioridades indicadas pela sociedade no PPA Participativo convergiam com o programa de governo apresentado na campanha eleitoral:

Em relação aos resultados obtidos no PPA Participativo, merece destaque o fato de que em todas as plenárias foram identificados como prioridades os temas ligados à educação, saúde e geração de emprego e distribuição de renda, com ênfase na agricultura familiar, áreas já definidas como prioritárias no Plano de Governo [...]. Evidenciou-se, então, a profunda sintonia entre as propostas deste Governo e as demandas da sociedade. (BAHIA, 2007a, p. 12).

O Governo do Estado elegeu os conselhos e fóruns representativos e de políticas setoriais como canais de comunicação com a sociedade para a efetivação do controle social. E também indicou os relatórios contábeis disponibilizados pelo Sistema Informatizado de Planejamento (Siplan), ferramenta corporativa empregada na gestão das contas estaduais, como instrumento a ser utilizado na efetivação da transparência. Essas idéias foram apresentadas ainda em 2007, no próprio texto do Plano Plurianual 2008-2011 encaminhado à Assembleia Legislativa:

A participação da sociedade na gestão do Plano de Governo se dará através de constante prestação de contas das ações de governo à sociedade, através dos diversos conselhos de políticas públicas, do Fórum de Acompanhamento do PPA e de outros mecanismos e instrumentos [...]. Outro instrumento de envolvimento da sociedade na gestão do PPA será a disponibilização de relatórios de execução físico-financeira dos orçamentos anuais, que poderão ser acessados pela Internet sem necessidade de senhas (BAHIA, 2007a, p. 59).

Os relatórios referentes à execução físico-financeira, extraídos do Sistema Informatizado de Planejamento no módulo de Acompanhamento das Ações Governamentais começaram a ser distribuídos, em versão impressa, ainda nas primeiras reuniões do Conselho de Acompanhamento do PPA, realizadas no segundo semestre de 2008. Esses relatórios apresentavam problemas apontados anteriormente (baixa territorialização das ações de governo e linguagem pouco clara para o público não-iniciado em questões orçamentárias), mas representaram um inegável esforço de promoção da transparência.

Embora a iniciativa seja elogiável, limitou-se à distribuição de relatórios impressos. A disponibilização de senhas para que os integrantes do CAPPa pudessem consultar o orçamento por meio digital não aconteceu, gerando reclamações que se estenderam até a última reunião realizada em dezembro de 2011, já que os conselheiros afirmaram que gostariam de analisar o Siplan (ATA..., 2011b). A promessa de que a execução físico-financeira poderia ser acompanhada pela Internet, sem o uso de senhas, se cumpriu apenas parcialmente: houve, efetivamente, a disponibilização de informações contábeis acerca do orçamento anual em um site institucional, mas a relação detalhada do andamento de obras e serviços realizados pelo Estado não foram disponibilizadas até meados de 2011, conforme foi anunciado.

A estratégia de prestar contas a partir de base contábil de dados empregada pelos técnicos governamentais só começou a ser abandonada quando os conselheiros do CAPPa e os Colegiados Territoriais passaram a pressionar pela prestação de contas empregando-se uma linguagem mais acessível à população e apresentando informações concretas, conforme depoimento de uma conselheira, que também cobrou acesso ao Sistema Informatizado de Planejamento:

O Siplan tem que ser aberto, como é no caso do Território da Cidadania [programa do Governo Federal]. A linguagem tem que ser mais acessível para o povo entender [...]. Tem que se dizer quanto de dinheiro será aplicado na construção da escola [...]. O povo quer ver é o resultado. (OLIVEIRA, 2011).

O passo mais importante dado foi a construção de uma nova base de dados em uma das superintendências da Secretaria do Planejamento, que assumiu a incumbência de apresentar as realizações governamentais de maneira periódica (a primeira versão foi um balanço dos 30 meses da gestão Jaques Wagner, elaborada no segundo semestre de 2009), sucedendo-se, posteriormente, versões referentes aos 36 meses de governo e, por fim, relativas aos 42 meses de gestão.

A principal e mais óbvia das virtudes desses relatórios, apresentados no formato de slides em reuniões ordinárias do CAPPa e, posteriormente, durante o evento Diálogos Territoriais entre os meses de maio e junho de 2010 nos 26 Territórios de Identidade, foi a apresentação de realizações governamentais por território. Antiga demanda dos membros do CAPPa e dos Colegiados Territoriais, assegurou maior transparência com informações detalhadas por

território e, em alguns casos, por município. Outra virtude apresentada foi o uso de uma linguagem mais próxima do público em geral, listando obras concluídas ou em andamento, serviços prestados por diversas secretarias estaduais, além de fornecer informações referentes a recursos aplicados.

Em 2010, quando o CAPPa e os Colegiados Territoriais finalmente puderam organizar os Diálogos Territoriais, com o apoio da Secretaria do Planejamento, as informações disponibilizadas através dessa fonte serviram como subsídio para a prestação de contas realizada nas plenárias. Essas mesmas informações também foram empregadas para a elaboração de uma publicação distribuída entre os participantes do evento e, posteriormente, foram disponibilizadas no site da Secretaria do Planejamento (DIÁLOGOS..., 2010a; DIÁLOGOS..., 2010b).

A avaliação de conselheiros do CAPPa engajados nos Diálogos Territoriais foi positiva, apesar dos reparos:

Para o CAPPa, foi importante porque se pode dizer o que se fez [...]. Houve coisas que não foram pedidas, mas que foram feitas [...]. Foi também o momento de se reafirmar propostas e houve atenção do Governo do Estado [com o território]. (REIS, 2011).

Pelo menos houve uma conversa franca, quando se falou francamente o que foi feito [...]. Houve a criação de um espaço em que foi possível fazer críticas. Mas é necessário mudar a metodologia, construir com base em referenciais mais claros. (NETO, 2011).

No âmbito interno da Secretaria do Planejamento, a avaliação é que o desenvolvimento de instrumentos para prestação de contas à sociedade, que fortaleçam a transparência acerca das realizações governamentais, precisa superar o obstáculo da ausência de uma cultura de *accountability* (VALADARES, 2010). A ausência dessa cultura se reflete na dificuldade dos próprios órgãos governamentais de disporem de sistemas que ofereçam informações precisas, territorializadas, acessíveis ao público em geral e disponíveis em um curto espaço de tempo.

Os relatórios apresentados ao CAPPa e nas plenárias dos Diálogos Territoriais, por exemplo, foram elaborados utilizando diversas fontes de informações das secretarias, com graus de precisão bastante variados, já que não estavam disponíveis em um sistema corporativo como o Siplan. Como complicador adicional, a ausência de uma territorialização uniforme tornou o

trabalho quase artesanal, sendo executados através de agrupamentos de municípios que integravam territórios.

Conforme foi ressaltado, a imprecisão dos dados e o enorme tempo dispendido para agregar as informações seguem como obstáculos que um sistema corporativo mais confiável poderia superar. Experiências de participação exitosas, como o Orçamento Participativo de Porto Alegre, tem parte do seu sucesso atribuído à etapa de prestação de contas ou *accountability* (WAINWRIGHT 2005; AVRITZER, 2002). Falhas nessa etapa ou a sua não-realização podem contribuir para reduzir a credibilidade do processo, conforme aponta Milani (2006).

5.3.2 O Fortalecimento do Controle Social

A promoção da transparência tem como requisito essencial a possibilidade do exercício do controle social. Em que pesem as dificuldades apontadas anteriormente em relação ao funcionamento de instâncias como o Conselho de Acompanhamento do PPA, responsável pela mediação entre sociedade e Governo, a formalização do fórum para acompanhar e aconselhar sobre a execução do plano plurianual representou um avanço no que se refere à lógica política vigente em anos anteriores, quando não existiam canais de diálogo com a sociedade. O reconhecimento desse avanço é atestado pelos próprios integrantes do CAPP, conforme pode ser verificado:

Trabalhamos para mudar todo o sistema, às vezes até o sistema mundial, o sentido é de mudança. Isso é um grande passo, antes não tínhamos essa discussão [no CAPP], a maioria tem essa preocupação em levar isso para os nossos territórios. Esse foi um dos pontos da fala do Secretário, como vamos levar essa discussão para o território. (ATA..., 2008a, p. 3).

Os conselheiros, no entanto, perceberam a instituição do CAPP mais como resultado da mobilização da sociedade que, propriamente, uma concessão governamental. Essa percepção está registrada em um trabalho de oficina ocorrido em dezembro de 2008, no primeiro ano de funcionamento do conselho:

O Ciclo Orçamentário Participativo é conquista da sociedade desde a CF 88 e está garantida na LRGF (art.48) e na maioria das leis orgânicas municipais. Cabe à sociedade civil cobrar a execução participativa. (ATA..., 2008b, p. 8).

Em 2009, quando compareceram a uma audiência com o governador Jaques Wagner, os membros da executiva do conselho ressaltaram a importância da criação do CAPPa para o fortalecimento da democracia e também para o exercício do controle social. Esse posicionamento foi apontado em documento posterior, elaborado pelo conselho, já em 2011:

Em agosto de 2009 a Executiva do CAPPa teve a oportunidade de se reunir com o governador Jaques Wagner em audiência. Durante o encontro, os conselheiros ressaltaram a importância da adoção da política territorial pelo Governo do Estado e o aprofundamento democrático que se deu a partir da realização do PPA Participativo. (CARTA..., 2011, p. 7).

Essa percepção dos integrantes do conselho permaneceu ao longo dos três anos seguintes. Na primeira reunião ordinária realizada no quarto ano de funcionamento do conselho, quando já se iniciava a discussão sobre a transição para o próximo mandato, há registro de conselheiros que sinalizam avanços em relação à instituição do CAPPa:

O que havia antes era um cartel no planejamento. Essa mudança [participação da sociedade no CAPPa e no PPA-P] vem incomodando os técnicos do Governo. Antes a sociedade tinha que ouvir calada e engolir. É por isso que o CAPPa precisa ser reforçado. (ATA..., 2011a, p. 3).

Em 2011 os conselheiros foram além, considerando que a instituição do conselho foi relevante também para a imagem do próprio governo. Apesar de se reconhecer a possibilidade de se exercer o controle social, as dificuldades para fazê-lo não foram esquecidas. É o que atestam os seguintes trechos de uma das atas:

O Conselho de Acompanhamento do PPA (CAPPa) e o PPA Participativo deram publicidade ao governo nos últimos quatro anos [...] Também questionou o futuro do CAPPa a partir de 2012, já que o Governo não se posicionou oficialmente sobre a questão. Ela ressaltou o fato dos conselheiros terem contribuído para a realização de um PPA-P qualificado, apesar das condições de trabalho não serem favoráveis e de haver dificuldades no acesso a documentos para efetivação do controle social. (ATA..., 2011a, p. 2).

Outro conselheiro apostou que a experiência do PPA Participativo e do CAPPa é irreversível, conforme trecho abaixo:

Ele destacou a importância do CAPPa no processo e afirmou que, para ele, a experiência do conselho não volta atrás e torce para que o Governo pense da mesma forma. O conselheiro também observou que a atuação do CAPPa, na verdade, é uma contribuição para o Governo. (ATA..., 2011a, p. 2).

No segundo semestre de 2011 os conselheiros constataram que a experiência do CAPPÁ deveria ter continuidade no quadriênio 2012-2015 (ATA..., 2011a). Apesar do compromisso assumido pelo então titular da Secretaria do Planejamento, Zezéu Ribeiro, que o conselho teria continuidade e que a nova configuração ainda estava sob análise (propunha-se uma fusão com o Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial, o Cedeter), os conselheiros resolveram antecipar-se solicitando uma nova audiência com o governador reeleito Jaques Wagner com o objetivo de apresentar um balanço positivo da experiência do CAPPÁ. Esse balanço consta em uma carta elaborada pelos conselheiros e que deveria ser entregue na audiência que ainda não havia sido confirmada até dezembro de 2011:

Nesse processo de construção, é indispensável a atuação do Conselho de Acompanhamento do PPA na viabilização do diálogo com a Sociedade e no debate com as secretarias para a incorporação de propostas. O conselho também desempenha papel estratégico no acompanhamento da execução do plano, conforme atestam as atividades dos últimos quatro anos. (CARTA..., 2011, p. 8).

No mesmo documento, os conselheiros indicaram os avanços obtidos a partir da instituição do CAPPÁ. Entre esses avanços estão a consulta ao conselho sobre as prioridades orçamentárias para os anos de 2010 e 2011, realizadas respectivamente em 2009 e 2010 e que, segundo os conselheiros, tiveram proposições incorporadas em alguns territórios; a contribuição para a realização das plenárias do PPA Participativo 2012-2015, que aconteceram entre os meses de abril e maio de 2011 e que envolveram os conselheiros em todas as fases do processo, incluindo a definição da matriz temática, a organização das plenárias, a mobilização dos atores sociais e a expedição de convites para os participantes do evento; além da mobilização e organização da sociedade para participar dos Diálogos Territoriais, evento realizado para que o governo prestasse contas de suas realizações, viabilizando o controle social.

A realização dos Diálogos Territoriais e a discussão sobre propostas prioritárias para a Lei Orçamentária Anual evidenciam de forma mais incisiva a possibilidade do exercício do controle social pela sociedade, através de seus atores organizados. Ressalte-se que, nesse processo, o CAPPÁ envolveu os Colegiados Territoriais, levando as discussões sobre orçamento, plano plurianual e prioridades territoriais para os fóruns locais e ampliando o leque de participantes nessas discussões. Em alguns territórios as prioridades temáticas e as reivindicações por obras e melhorias encaminhadas ao Governo do Estado resultaram de discussões com dezenas de atores em diversos municípios.

É necessário observar, porém, que essa mobilização deriva de dois elementos: do engajamento e do compromisso do conselheiro no funcionamento do CAPP, o que mostrou grande heterogeneidade, principalmente em relação às ausências e aos desligamentos, mas que também se expressa na disposição de mobilizar o território; por outro lado, a atuação do conselheiro encontra limites no contexto político local, que nem sempre conta com colegiados fortes e atuantes ou, até mesmo, que sejam minimamente organizados.

Nos quatro anos de funcionamento do CAPP, no entanto, um dos papéis mais expressivos foi a mobilização da sociedade para o exercício do controle social, mesmo com o conjunto de limitações já apontado e que, em alguns casos estão presentes em outras experiências (LUCHMANN, 2002; BOSI, 2007). Essa mobilização passou pela articulação com instâncias como a Coordenação Estadual dos Territórios e, também, com os Colegiados Territoriais. Esses também apresentaram contribuição para o funcionamento do CAPP, sobretudo porque muitos integrantes desse fórum também eram membros dos colegiados. Essa participação também foi reconhecida, assim como os próprios esforços do conselho para engajá-los, apesar do nível de atuação dos colegiados ser bastante diverso:

O esforço dos conselheiros pela maior participação dos Colegiados Territoriais nas decisões sobre a aplicação de recursos nos territórios reflete o compromisso com a democratização das decisões sobre o orçamento, o que também vem sendo discutido pelo Governo do Estado a partir de 2007 (CARTA..., 2011, p. 6).

A importância da articulação dos membros do CAPP com os Colegiados Territoriais ficou evidente quando ocorreram os Diálogos Territoriais em 2010. Os representantes da sociedade presentes ao evento foram mobilizados por esses fóruns e a iniciativa, inédita na Bahia, permitiu que representantes da sociedade comparassem aquilo que foi proposto nas plenárias do PPA Participativo em 2007 com o que foi realizado pelo Governo do Estado ao longo dos quatro anos.

Note-se que o empenho relatado pelos conselheiros para a manutenção do conselho e o seu fortalecimento como instância política mostram que o fórum foi percebido como arena política estratégica. Em alguma medida, portanto, funcionou como contraponto à concentração decisória no âmbito das secretarias, produzindo conflitos políticos que se inserem nas análises mais amplas de Poulantzas (1977) e Pateman (1992).

6. CONSIDERAÇÕES

A participação social em processos de planejamento governamental e na elaboração ou implementação de políticas públicas é uma iniciativa complexa que exige um árduo e contínuo esforço de aprimoramento a partir dos passos iniciais. O sucesso depende não apenas da disposição ou da boa vontade dos governantes em implementá-los, mas também de um conjunto de condicionantes que exige uma frequente releitura e interpretação dos múltiplos fatores envolvidos e que, caso não sejam devidamente equacionados, tendem a conduzir as experiências ao fracasso ou à descrença da população.

A experiência do Plano Plurianual Participativo 2008-2011 reflete bem a complexidade dos fenômenos envolvidos, sobretudo em relação à cultura política pouco participativa vigente na Bahia até 2006, quando o Partido dos Trabalhadores chegou ao poder no estado, depois de derrotar o conservador Partido da Frente Liberal nas eleições daquele ano. Os métodos tradicionais de se fazer política, através da intermediação parlamentar, das negociações de gabinete, além do clientelismo e do fisiologismo, mostram-se ainda vivos e dificultam a consolidação de formas mais participativas de planejamento e de gestão de políticas públicas. Trata-se, portanto, de um conflito previsível a partir das análises de Pateman (1992) e Poulantzas (1977).

Isso corrobora com os pressupostos empregados na elaboração do presente estudo, sobretudo no que se refere à necessidade do Estado dispor de um arranjo institucional adequado para que os processos de democracia participativa funcionem, captando demandas da sociedade e permitindo o efetivo controle social. O trabalho evidenciou essa fragilidade institucional, assim como se mostrou pertinente o seguinte pressuposto: a complexidade da sociedade aponta para a diversificação das demandas sociais e para o surgimento de novos grupos de pressão, o que exige do Estado o desenvolvimento de novos mecanismos de construção e execução de políticas públicas, incluindo-se aí formas de democracia participativa.

Uma primeira e importante lição a se extrair da experiência é que não basta a boa vontade e o discurso do engajamento social para assegurar a participação: o efetivo envolvimento dos atores sociais, tradicionalmente excluídos dos processos decisórios, vai muito além da retórica participativa e da formal constituição de conselhos e fóruns que raramente funcionam ou que, quando o fazem, o fazem à sombra do poder, como apontam Abramovay (2001) e Carneiro

(2007). O presente trabalho evidenciou que, apesar das intenções participativas manifestas nos primeiros momentos da gestão, há muito ainda o que se trilhar para consolidar uma rotina de planejamento que cumpra o propósito de aproximar o Estado da Sociedade.

Os obstáculos que se colocam à participação, no caso do PPA Participativo 2008-2011 na Bahia, vão além de elementos abstratos ou subjetivos, como a cultura política ou determinadas práticas sociais. Muitas dificuldades para a participação social estão dentro do próprio Estado e colocam-se na esfera dos arranjos institucionais. É o caso, por exemplo, da ausência de uniformidade na regionalização das secretarias e demais órgãos públicos para a implementação de suas políticas, conforme foi apontado; ou a baixa territorialização das ações previstas no plano plurianual ou na lei orçamentária anual, como também foi indicado. Essas dificuldades ou obstáculos, conforme se preferiu designar, mostram-se sanáveis ou podem ser minimizados a partir de decisões administrativas que não foram implementadas em quatro anos. É desnecessário ressaltar o volume de contratempos que acarretam ao exercício do controle social, sem mencionar os empecilhos criados à almejada transparência.

Uma dificuldade que extrapola as funções do Estado refere-se à composição do Conselho de Acompanhamento do PPA. Comprometido por significativas ausências de seus membros em reuniões ordinárias e extraordinárias e pelos sucessivos desligamentos de boa parte dos integrantes originalmente eleitos, o CAPPa enfrentou, ao longo de quatro anos, uma crise de identidade que, com frequência, redundava em intermináveis discussões sobre qual o papel que efetivamente cabe ao fórum. Esses problemas, verificados em outras instâncias semelhantes Brasil afora por autores como Souza (2010), Vitale (2004) e Carneiro (2007), comprometeram em parte o desempenho do conselho e mostraram a necessidade de qualificação permanente dos seus membros.

Por outro lado, a experiência do PPA-P 2008-2011 na Bahia trouxe elementos positivos para a vida política baiana. Um deles é que, à medida que adotou o discurso da participação como uma das estratégias de gestão, o governo Jaques Wagner viu-se impelido a adotar procedimentos mais transparentes que seus antecessores. Um exemplo foi a realização dos Diálogos Territoriais, em 2010, quando o governo retornou de forma inédita aos territórios para prestar contas de suas realizações. Em parte fruto das pressões da sociedade, particularmente do CAPPa, o evento coroou esse período de maior abertura, apesar da hesitação governamental em promover a iniciativa.

Como consequência quase natural da elevação da transparência está o fortalecimento do controle social. Mesmo com a sociedade enfrentando dificuldades para exercê-lo, foram oficializados canais institucionalizando-o, a exemplo do Conselho de Acompanhamento do PPA e o estreitamento de laços com entes como a Coordenação Estadual dos Territórios e os próprios Colegiados Territoriais. Embora seja óbvio que o exercício do controle social ainda enfrente obstáculos significativos, passos foram dados com a simples formalização de canais de diálogo.

Os obstáculos mencionados, assim como as virtudes que o processo apresenta, mostram sintonia com o referencial teórico adotado para a elaboração do presente trabalho. A Democracia Participativa, como concepção teórica e como *práxis* política, conforme autores como Pateman (1992) e Poulantzas (1977), se dá em um contexto no qual as dificuldades para sua implementação, assim como as suas virtudes contribuem para modelar os resultados. À medida que influi nos resultados, o contexto também influi nos processos de democracia participativa em curso. Descartou-se, portanto, a experimentação democrática deliberativa como uma abstração sem amparo sólido, pelo menos no caso do presente objeto de estudo.

A experiência do PPA Participativo 2008-2011 teve continuidade em 2011, com a realização do processo consultivo pela segunda vez, em 26 Territórios de Identidade, com vigência para o Plano Plurianual 2012-2015. A replicação da experiência evidencia a avaliação positiva acerca do primeiro quadriênio e, por outro lado, mostra que processos participativos estão em consolidação e/ou em expansão no Brasil. Isso sinaliza para a necessidade de aprimoramentos que exigirão mais estudos que permitam aprofundar conhecimentos sobre o tema.

Um desafio colocado é a mensuração das propostas apresentadas pela sociedade nas plenárias do PPA Participativo que foram incorporadas aos planos plurianuais 2008-2011 e 2012-2015. Essencial para se avaliar a capacidade da sociedade influir sobre a formulação e implementação de políticas públicas, esse levantamento ainda está por ser feito. Também exigem estudos mais aprofundados os PPA Participativos implementados em pelo menos uma dezena de municípios baianos a partir de 2009, sob inspiração da experiência do Governo do Estado.

Por fim, cabe uma proposição: a partir dos estudos realizados e das reflexões suscitadas, ficou evidente a necessidade do Governo do Estado constituir, em sua estrutura administrativa, uma diretoria ou, ao menos, uma coordenação dedicada à gestão participativa. Parte dos problemas indicados neste trabalho poderia ser solucionada ou minimizada, caso houvesse no âmbito organizacional do Estado servidores dedicados exclusivamente à gestão dos processos participativos.

Em síntese, pode-se afirmar que a experiência do Plano Plurianual Participativo (PPA-P) em vigência a partir de 2007 foi positiva à medida que contribuiu para promover uma aproximação na relação entre Estado e Sociedade na formulação e implementação de políticas públicas, gerando uma ruptura com práticas retrógradas, embora essas obviamente não tenham sido inteiramente extirpadas. No entanto, os problemas apontados acima precisam ser solucionados para que o processo se consolide e se aprofunde, fortalecendo de fato a participação social.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. Conselhos além dos limites. São Paulo: **Estudos Avançados**, vol.15 no. 43 set./dez. 2001.

ABRUCIO, Fernando; FRANZESE, Cibele. Federalismo e Políticas Públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. Disponível em: <www.fgv.br/artigos> Acesso em: 23 set. 2010.

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

ALVES, Marineide. **A Gestão do Planejamento Governamental: o modelo de gestão do PPA 2004-2007**. Brasília, 2007.

AMARO, Nelson. Descentralización y participación popular en Guatemala. **INCEP**, Guatemala, 1990. Disponível em: <http://biblioteca.cepal.org/search*spi> Acesso em: 25 Jan. 2012.

ANDERSON, Perry. **Balço do Neoliberalismo**. In: SADER, E.; GENTILI, P. (Org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado Democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ATA da 1ª Reunião Ordinária do Conselho de Acompanhamento do Plano Plurianual. (CAPP). Secretaria do Planejamento, Salvador, 06 e 07 de Julho de 2008a.

ATA da 2ª Reunião Ordinária do Conselho de Acompanhamento do Plano Plurianual. (CAPP). Secretaria do Planejamento, Salvador, 19 e 20 de Dezembro de 2008b.

ATA da 1ª Reunião Ordinária do Conselho de Acompanhamento do Plano Plurianual. (CAPP). Secretaria do Planejamento, Salvador, 11 de Julho de 2009a.

ATA da 2ª Reunião Ordinária do Conselho de Acompanhamento do Plano Plurianual. (CAPP). Secretaria do Planejamento, Salvador, 12 de Dezembro de 2009b.

ATA da Reunião Extraordinária da Coordenação Executiva do Conselho de Acompanhamento do Plano Plurianual 2008-2011. Secretaria do Planejamento, Salvador, 25 de Agosto de 2009c.

ATA da 1ª Reunião Ordinária do Conselho de Acompanhamento do Plano Plurianual (CAPP). Secretaria do Planejamento, Salvador, 06 e 07 de julho de 2010a.

ATA da 1ª Reunião Extraordinária do Conselho de Acompanhamento do Plano Plurianual. (CAPP). Secretaria do Planejamento, Salvador, 23 e 24 de Agosto de 2010b.

ATA da 1ª Reunião Ordinária do Conselho de Acompanhamento do Plano Plurianual. (CAPP). Secretaria do Planejamento, Salvador, 04 e 05 de Agosto de 2011a.

ATA da 2ª Reunião Ordinária do Conselho de Acompanhamento do Plano Plurianual. (CAPP). Secretaria do Planejamento, Salvador, 15 e 16 de Dezembro de 2011b.

ARRETCHE, Marta. Relações Federativas nas Políticas Sociais. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 23, n. 80, set./2002, p. 25-48. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>> Acesso em: 22 set. 2010.

ARRETCHE, Marta. Dossiê agenda de pesquisas em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol.18, n. 51, p. 7-10, Fev. 2003.

AVRITZER, Luciano. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. 2002, disponível em:

<<http://www.democraciaparticipativa.org/files/LeonardoAvritzer-Oor%E7amentoparticipativoeateoriademocr%E1ticaumbalan%E7ocr%E7Dtico.pdf>> Acesso em: 30 jun. 2010.

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

BAHIA. Fundação Centro de Projetos e Estudos (CPE). **Bahia: reconstrução e integração dinâmica**. Salvador, 1991. 112 p.

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

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

BAHIA. Governador, 2003-2006. (Paulo Souto). **O futuro a gente faz: plano estratégico da Bahia**. Salvador: SEPLAN, 2003a.

BAHIA. Governador, 2003-2006 (Paulo Souto). **Plano plurianual 2004-2007: Bahia desenvolvimento humano e competitividade**. Salvador: EGBA, 2003b. 311 p. il.; tabs.

SECRETARIA DO PLANEJAMENTO. **Projeto orçamento cidadão: um canal direto de comunicação governo-sociedade**. Salvador, 2006a.

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>. Acesso em: 14 mar. 2008.

BAHIA. Governador, (2007- : Jaques Wagner). **Resgatando o planejamento estratégico da Bahia: 2008-2028 – um futuro para todos nós**. Salvador: SEPLAN, 2008a.

BAHIA. Decreto Nº 11.123 de 30 de junho de 2008. Dispõe sobre a criação e composição do Conselho de Acompanhamento do Plano Plurianual - PPA 2008-2011, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Salvador, 01 de jul. de 2008b.

BAHIA. Portaria Conjunta SEPLAN/SERIN Nº 001. Dispõe sobre a criação e composição do Conselho de Acompanhamento do Plano Plurianual – PPA 2008-2011 e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Salvador, 08 de jul. 2008c.

BAHIA. Portaria Conjunta SEPLAN/SERIN N° 002. Aprova o Regimento Interno do Conselho de Acompanhamento do Plano Plurianual do Estado da Bahia – CAPP. **Diário Oficial do Estado**, Salvador, 18 de jul. 2008d.

BAHIA. Governador, (2007- : Jaques Wagner). **Relatório Anual de Governo 2008**. Salvador, SEPLAN, 2009.

BAHIA. Governador, (2007- : Jaques Wagner). **Relatório Anual de Governo 2010**. Salvador, SEPLAN, 2011.

BANDEIRA, Pedro. **Participação, Articulação de Atores Sociais e Desenvolvimento Regional**. Brasília: Texto para discussão nº 630, fev. 1999.

BONNAL, Phillipe; KATO, Karina. O processo contemporâneo de territorialização de políticas e ações públicas no meio rural brasileiro. In: MIRANDA, Carlos; TIBÚRCIO, Breno. **Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil**. Brasília: IICA, 2011 (Série desenvolvimento rural sustentável; v. 14).

BONNAL, Phillipe; CAZELLA, Ademir; DELGADO, Nelson. Subsídios metodológicos ao estudo do desenvolvimento territorial rural. In: MIRANDA, Carlos; TIBÚRCIO, Breno. **Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil**. Brasília: IICA, 2011 (Série desenvolvimento rural sustentável; v. 14).

BOSI, José Alfredo. **Democracia Participativa: uma alternativa para novos desenhos institucionais: a experiência da área orçamentária**. 2007. 114 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Administração, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <<http://www.redebrasil.inf.br/0cf/00fr.htm>> Acesso em: 04 abr. 2007.

BRASIL. Lei 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 9.394 de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <<http://www.rebidia.org.br/direduc.html>> Acesso em: 19. jul. 2007.

BRASIL. Lei Orgânica de Assistência Social. Lei 8.742 de 7 dez. 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8742.htm> Acesso em: 7 jun. 2006.

CARNEIRO, Carla Bronzo. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. (Org). **Políticas Públicas coletânea**. Brasília: ENAP, 2006.

CARNEIRO, Dionísio; MODIANO, Eduardo. Ajuste externo e desequilíbrio interno: 1980-1984. In: ABREU, M. (Org.). **A Ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana**. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

CASTRO, Antônio Pinheiro; FALCÃO, Leonor Peçanha. **Ciência política: uma introdução**. São Paulo: Atlas, 2004.

CONSIDERAÇÕES sobre a necessidade de ajustes no PPA 2008-2011. Salvador: Secretaria do Planejamento, 2007.

DAGNINO, Evelina. **¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?** En Daniel Mato (coord.), *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 95-110, 2004.

DELGADO, Nelson; LEITE, Sérgio. Gestão social e novas institucionalidades no âmbito da política de desenvolvimento territorial. In: MIRANDA, Carlos; TIBÚRCIO, Breno (Org.). **Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil**. Brasília: IICA, 2011 (Série desenvolvimento rural sustentável; v. 14).

DIÁLOGOS territoriais. **Território de Identidade: Bacia do Jacuípe**. Salvador, 2010a.

DIÁLOGOS territoriais. **Território de Identidade: Oeste Baiano**. Salvador, 2010b.

DIÁLOGOS territoriais. **Território de Identidade: Vitória da Conquista**. Salvador, 2010c.

DYE, Thomas. **Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas**. In: HEIDEMANN, F.; SALM, J. F. (Org.). **Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009.

FARAH, Marta Ferreira Santos. **Gestão Pública Municipal e Inovação no Brasil**. In: ANDREWS, Christina; BARIANI, E. (Org.). **Administração pública no Brasil: breve história política**. São Paulo: Editora Unifesp, 2010.

FEDOZZI, Luciano. Esfera pública e cidadania: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 19, n. 2, p.236-271, 1998.

FIALHO, Rogério Correa. **O planejamento estratégico versus Orçamento Participativo: Conflito ou parceria – uma análise da experiência gaúcha no período 1999 a 2002**. 2003. 57 f. Monografia (Especialização em Gestão Pública Participativa). Fundação para o Desenvolvimento de Recursos Humanos, Universidade Estadual do Rio Grande do Sul.

FIALHO, Rogério Correa. **O PPA no Rio Grande do Sul: da exigência legal ao instrumento de gestão**. Porto Alegre: Secretaria do Planejamento e Gestão, 2007. Disponível em: <http://www.seplag.rs.gov.br/conteudoPuro_lista.asp?ta=1&modo_exibicao=LISTA&cod_menu=455> Acesso em: 21 Jul. 2010.

FIGUEIREDO, Frederico, et. al. **Da administração pública gerencial ao orçamento participativo digital – buscando a participação popular**. [S.l.], 2009. Disponível em: <<http://www.eumed.net/rev/cccss/05/fmok.htm>> Acesso em: 15 Ago. 2010.

GARCÍA, Francisco Guerra. *La participación popular y la experiencia peruana, 1968-1975*

GOHN, Maria da Glória. **Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos**. São Paulo: Loyola, 2006.

HADDAD, Paulo Roberto. **Participação, justiça social e planejamento**. Rio de Janeiro: Zahar Editora, 1980.

LACERDA, Lélia Lis. Orçamento Participativo no Brasil: a repolitização do orçamento e a democratização das políticas públicas. **Humanidades**, Fortaleza, v. 18, n. 2, p. 93-108, Ago/Dez 2003.

LARANGEIRA, Sônia. Gestão Pública e Participação: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, 10 (3) 1996.

LAVALLE, Adrián; Et Ali. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. **Lua Nova**, São Paulo, p. 49-103, 2006.

LAVALLE, Adrián; HOUTZAGER, Peter; ACHARYA, Arnab. Lugares e atores da democracia: arranjos institucionais participativos e sociedade civil em São Paulo. In: SCHATTAN, V. P.; COELHO; NOBRE, Marcos (Org.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004.

LIMA. [s/n.], 1980. Disponível em: <http://biblioteca.cepal.org/search*spi> Acesso em: 23 Jan. 2012.

LINDBLOM, Charles E. The Science of "Muddling Through". **Public Administration Review**, Vol. 19, No. 2. (Spring, 1959), pp. 79-88.

LINDBLOM, Charles E. Muddling Through 1: a ciência da decisão incremental. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SLAM, Jose Francisco (Org). **Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Ed. UnB, 2009.

LINDBLOM, Charles E. Muddling Through 2: a ubiguidade da decisão incremental. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SLAM, Jose Francisco (Org.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Ed. UnB, 2009.

LISTA de presença dos Conselheiros de Acompanhamento do PPA 2008-2011. Secretaria do Planejamento, Salvador, 2009. 1 p.

LOPES, Sderlon. Sderlon Lopes: Depoimento [abr. 2010]. Entrevistador: André Silva Pomponet. Salvador: 2010. 1 cassete sonoro (60 min), 3 ¾ pps, estéreo. Entrevista concedida a André Silva Pomponet.

LUCHMANN, Lígia. **Possibilidades e Limites da Democracia Deliberativa**. A Experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre. 2002. 863 p. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

MILANI, Carlos. Políticas públicas locais e participação na Bahia: o dilema gestão *versus* política. **Sociologias**, Porto Alegre, n.16, Jul/Dez 2006. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1517-45222006000200008&script=sci_abstract&tlng=pt> Acesso em: 10 Abr. 2009.

NAVARRO, Zander. Inventando o futuro das cidades: pequenas histórias do Orçamento Participativo em Porto Alegre. In: Brasil no limiar do século XXI. Disponível em: <<http://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=mygrppPftqsC&oi=fnd&pg=PA211&dq=or%C3%A7amento+participativo+porto+alegre&ots=Rn7OLruNIB&sig=eYnY5gOVIzuqS3RiJN6wTrguFP0#v=onepage&q=or%C3%A7amento%20participativo%20porto%20alegre&f=false>> Acesso em: 12 jul. 2010.

NOBRE, Marcos. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. (Org). **Participação e deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004.

ORTUSTE, Gonzalo. La participación popular em Bolivia: hacia el desarrollo rural y ciudadano. **Cuadernos del CENDES** 16(40) enero-abril 1999 : 199-207. Disponível em: <http://biblioteca.cepal.org/search*spi> Acesso em: 20 Jan. 2012.

OJEDA, Lautaro. Políticas de bienestar social y participación popular en el Ecuador. Quito: ILDIS, 1988. Disponível em: <http://biblioteca.cepal.org/search*spi> Acesso em: 25 Jan. 2012.

OLIVEIRA, Taciana. Taciana Oliveira. Depoimento [ago. 2011] Entrevistador: André Silva Pomponet. Salvador: 2011. 1 cassete sonoro (60 min), 3 ¾ pps, estéreo. Entrevista concedida a André Silva Pomponet.

OLIVEIRA, Edimilson. **Governança e Orçamento Participativo**: reflexões a partir do caso de Porto Alegre. 2005. 148f. Dissertação (Mestrado em Administração) Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PARTICIPAÇÃO e diálogo mobilizam a sociedade. **Bahia Terra de Todos Nós**. Salvador, n. 3, p. 98, 2010.

PAULA, Ana Paula Paes de. Administração Pública Brasileira: entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v. 45 n.1, jan/mar. 2005.

PAUPÉRIO, Arthur. **Teoria Democrática do Estado**. Rio de Janeiro: Pallas, 1976.

PEREIRA, Luís Carlos Bresser. **Construindo o Estado Republicano – Democracia e Reforma da Gestão Pública**. São Paulo: FGV, 2009.

PEREZ, Luis. **Educación y sociedad rural en El Salvador**. Un análisis de la participación popular en los procesos educativos. San Salvador : UCA, 1994. Disponível em: <http://biblioteca.cepal.org/search*spi> Acesso em: 20 Jan. 2012.

POMPONET, André Silva. Envolvimento social na formulação de políticas públicas: o PPA 2008-2011 na Bahia. **Bahia Análise & Dados**. Salvador, v. 18, n. 1, p. 137-145, abr/jun. 2008.

POMPONET, André Silva. Novo cenário para o avanço do orçamento participativo nos municípios baianos. **Conjuntura & Planejamento**. Salvador, n. 163, p. 18-25, abr/jun. 2009.

POULANTZAS, Nicos. Elementos de análise sobre a crise do Estado. In: POULANTZAS, Nico (org.). **O Estado em Crise**. Rio de Janeiro: Graal, 1977.

POULANTZAS, Nicos. **As classes sociais no capitalismo de hoje**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

PPA PARTICIPATIVO tem mais de oito mil sugestões. Secretaria de Planejamento. Salvador, 19 jun. 2007. Disponível em:
<http://www.pparticipativo.ba.gov.br/noticias/19_06_2007.asp> Acesso em: 27 mar. 2008.

PRIORIDADES territoriais para a Lei Orçamentária Anual 2010. Salvador, Secretaria do Planejamento, Ago. 2009.

REGIS NETO, João. João Regis Neto: Depoimento [ago. 2011] Entrevistador: André Silva Pomponet. Salvador: 2011. 1 cassete sonoro (60 min), 3 ¾ pps, estéreo. Entrevista concedida a André Silva Pomponet.

REIS, Deise. Deise Reis. Depoimento [ago. 2011] Entrevistador: André Silva Pomponet. Salvador: 2011. 1 cassete sonoro (60 min), 3 ¾ pps, estéreo. Entrevista concedida a André Silva Pomponet.

RELAÇÃO dos Conselheiros ausentes a mais de duas reuniões. Secretaria do Planejamento, Salvador, 2009, 1 p.

RELATÓRIO de fechamento: Plenária: Oeste Baiano. Secretaria do Planejamento, Salvador, 2007a. 12 p.

RELATÓRIO de fechamento: Plenária: Piemonte da Diamantina. Secretaria do Planejamento, Salvador, 2007b. 6 p.

RELATÓRIO de fechamento: Plenária: Velho Chico. Secretaria do Planejamento, Salvador, 2007a. 24 p.

RELATÓRIO de fechamento: Plenária: Extremo Sul. Secretaria do Planejamento, Salvador, 2007a. 14 p.

RELATÓRIO da Plenária dos Diálogos Territoriais no Território de Identidade Agreste de Alagoinhas/Litoral Norte realizada em Alagoinhas no dia 28/05/2010. Salvador, Secretaria do Planejamento. 2010a. 2 p.

RELATÓRIO da Plenária dos Diálogos Territoriais no Território de Identidade Chapada Diamantina realizada em dia 07/05/2010 em Seabra. Salvador, Secretaria do Planejamento, 2010b. 2 p.

RELATÓRIO da Plenária dos Diálogos Territoriais no Território de Identidade Vale do Jequiricá realizada em Amargosa no dia 11/06/2010. Salvador, Secretaria do Planejamento, 2010c. 2 p.

RELATÓRIO da Plenária dos Diálogos Territoriais no Território de Identidade Piemonte da Diamantina realizada em Jacobina no dia 14/05/2010. Salvador, Secretaria do Planejamento, 2010d. 2 p.

RELATÓRIO da Plenária dos Diálogos Territoriais no Território de Identidade Bacia do Rio Grande (Oeste Baiano) realizada em Barreiras no dia 27/04/2010. Salvador, Secretaria do Planejamento, 2010e. 2 p.

RELATÓRIO da Plenária dos Diálogos Territoriais no Território de Identidade Vitória da Conquista realizada em Vitória da Conquista no dia 30/04/2010. Salvador, Secretaria do Planejamento, 2010f. 2 p.

RELATÓRIO de reunião do CAPPa no Piemonte Norte do Itapicuru em 10 e 11/12/2008. Salvador, Secretaria do Planejamento, 2008, 2p.

REUNIÃO de Avaliação da Comissão Executiva do Conselho de Acompanhamento do Plano Plurianual - CAPPa. Salvador: Secretaria do Planejamento, 2009b. 2 p.

ROCHA, Marcelo. Marcelo Rocha: depoimento [jul. 2010] Entrevistador: André Silva Pomponet. Salvador: 2010. 1 cassete sonoro (60 min), 3 ¾ pps, estéreo. Entrevista concedida a André Silva Pomponet.

ROCHA, José Cláudio. **Teoria do Estado Democrático**. Salvador: EDUNEB, 2009. 152 p.

SANTOS, Edinússia; SILVA, Onildo; COELHO NETO, Agripino. **Gente ajudando gente: o tecido associativista do Território do Sisal**. Feira de Santana: UEFS Editora, 2011. 135 p.

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO. **Nota Técnica sobre os seminários territoriais**. Salvador: [s.n.], 2008.

SECRETARIA DO PLANEJAMENTO. **Trinta e cinco anos de planejamento na Bahia**. Salvador, 2006b. 148 p.

SECRETARIA DO PLANEJAMENTO. **Caderno do PPA Participativo 2008-2011**. Salvador, 2007b. 30 p.

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO. **Eventos que tiveram a presença dos conselheiros do CAPPa**. Salvador: [s.n.], 2009.

SILVA, Bárbara Christine; SILVA, Sylvio de Mello. **Cidade e região no estado da Bahia**. Salvador: Centro Editorial e Didático da UFBA, 1991. 206 p.

SILVA, Frederico; et al. Políticas Sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/questaosocial/Cap_8.pdf> Acesso em: 20 Fev. 2011.

SOBOTTKA, Emil. Orçamento Participativo conciliando direitos sociais de cidadania e legitimidade do governo. **Civitas**, Porto Alegre, v. 4, n.1, p. 95-110, Jan/Jun. 2004.

SOUZA, Celina. Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo. **São Paulo em Perspectiva**, vol.15 n.4, São Paulo, out./dez. 2001.

SOUZA, Celina. "Estado do campo" da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, vol.18, n. 51, p.15-20, fev. 2003.

SOUZA, Celina. Orçamento Participativo: as análises das experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In: ANDREWS, C. W.; BARIANI, E. (Org.). **Administração Pública no Brasil Breve História Política**. São Paulo: Editora Unifesp, 2010.

SOUZA, Jerônimo Rodrigues. Jerônimo Rodrigues Souza: depoimento [jun. 2010]. Entrevistador: André Silva Pomponet. Salvador: [s.n.], 1 cassete sonoro (60 min), 3 3/4pps, estéreo. Entrevista concedida ao pesquisador.

Plano Plurianual Participativo. Salvador, 15 Jun. 2010. Informações verbais concedidas a André Silva Pomponet.

TOURAINÉ, Alain. **A abertura do espaço público**. In: O que é a democracia? Petrópolis: Editora Vozes, 1996.

UGARTE, Pedro Salazar. Que participação para qual democracia?. In: COELHO, V.; NOBRE, M. (Org.) **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004.

VALADARES, Edson. Edson Valadares: depoimento [jul. 2010]. Entrevistador: André Silva Pomponet. Salvador: [s.n.], 1 cassete sonoro (60 min), 3 3/4pps, estéreo. Entrevista concedida ao pesquisador.

VIEIRA, Vanessa da Silva. O discurso da inevitabilidade da globalização nos planos plurianuais: análise do caso da Bahia. Disponível em: <<http://aplicativos.fipe.org.br/enaber/pdf/148.pdf>> Acesso em: 27 Jul. 2010.

VITALE, Denise. Democracia direta e poder local: a experiência brasileira do Orçamento Participativo. In: SCHATTAN, Vera; COELHO; NOBRE, Marcos (Org.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004.

WAINWRIGHT, Hillary. **Poder popular no século XXI**. São Paulo, Xamã, 2005.

WAMPLER, Brian; AVRITZER, Leonardo. **Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático**. In: COELHO, V.; NOBRE, M. (Org.) **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004.