

# **A ATUAÇÃO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS NO PROCESSO DE PLANEJAMENTO ESTATAL PARA O TERRITÓRIO PORTAL DO SERTÃO: O CASO DO MUNICÍPIO DE FEIRA DE SANTANA-BA**

**Ana Maria de Jesus Freitas<sup>1</sup>; Edinusia Moreira Carneiro Santos<sup>2</sup>**

1. Bolsista PROBIC, Graduanda em Bacharelado em Geografia, Universidade Estadual de Feira de Santana, e-mail: ana\_mariafsa@hotmail.com
2. Orientadora, DCHF, Universidade Estadual de Feira de Santana, e-mail: nusiafs@hotmail.com

**PALAVRAS-CHAVE: Participação, Movimentos Sociais, Planejamento, Território Portal do Sertão.**

## **INTRODUÇÃO**

Desde o ano de 2007 o governo Jaques Wagner no estado da Bahia vem propondo um modelo de planejamento e execução de políticas públicas que difere daqueles adotados em gestões anteriores, entre tantos aspectos, no que diz respeito à maior articulação do Estado com a sociedade civil, possibilitando um diálogo mais amplo nos 26 Territórios de Identidade<sup>1</sup> instituídos como unidades de planejamento. Este modelo mais democrático de gestão estatal conta com a participação de representantes de variados segmentos da sociedade na elaboração do Plano Plurianual Participativo (PPA-P) que define as diretrizes para ações futuras.

Na problemática desta investigação optou-se por destacar a atuação dos movimentos sociais neste processo de construção mais democrático, como entidades que representam as necessidades e pretensões da sociedade civil. Tendo em vista a possibilidade de essas entidades contribuírem para a redução dos desequilíbrios e desigualdades, tão marcantes em todo o território do estado da Bahia e uma das preocupações mais latentes entre as expressas no Plano de Desenvolvimento Econômico Sustentável vinculado ao PPA-P, esta pesquisa se dedica a investigar como se estruturou a participação dos movimentos sociais em três momentos essenciais para a elaboração do plano de ação estatal: a) na concepção; b) na definição de prioridades para a ação e c) no acompanhamento da efetividade de programas e projetos nos lugares onde atuam.

## **PROCEDIMENTOS**

Para o desenvolvimento desta pesquisa, em um primeiro momento foi realizada uma revisão de literatura sobre os temas: participação, políticas públicas, planejamento e movimentos sociais, para compor o referencial teórico que deu embasamento a esta. Também foi necessário realizar um levantamento teórico sobre a trajetória do planejamento no estado da Bahia, sobre a estrutura do PPA-P e dos Territórios de Identidade no estado da Bahia. Em seguida, passou-se a compilação e análise de dados secundários, através de documentos do PPA-P 2008-2011, sobre os movimentos sociais do município de Feira de Santana que se destacaram na plenária do Território Portal do

---

<sup>1</sup> Por meio da Resolução Cedeter nº 05, combinada com a Resolução Cedeter nº 06, ambas de 19 de maio de 2011, publicadas no DOE de 25 de maio de 2011, foi criado o 27º Território de Identidade, denominado Costa do Descobrimento, para vigência a partir do PPA 2012-2015.

Sertão lançando as suas propostas, e ao contato com seus representantes. Foram selecionados três movimentos sociais, dos quais os representantes que participaram da plenária foram possíveis de entrar em contato e se disponibilizaram a expor suas concepções sobre o processo, através de entrevista: Associação Cristo Operário dos Moradores do Aviário (ACOMAV), Cooperativa dos Bandameiros de Feira de Santana (COOBAFS) e Movimento Água é Vida (MAV).

Posteriormente foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com cinco representantes destes movimentos sociais. Já com as entrevistas concluídas e os dados necessários coletados, seguiu-se às análises e, a partir dos diagnósticos feitos de acordo com os objetivos da pesquisa, foi elaborado o relatório final.

## RESULTADOS E DISCUSSÕES

O PPA Participativo 2008-2011 representou uma iniciativa inédita no estado da Bahia, que difere de outras estabelecidas para fins de planejamento pelo fato de ser estruturado como “participativo”, no sentido de que os agentes definidores atuaram opinando de maneira mais transparente. Diferem também no critério utilizado para o planejamento territorial, deixando de se adotar as “Regiões Econômicas”, para se reconhecer os “Territórios de Identidade”<sup>2</sup>, assumindo como objetivos principais para esta iniciativa minimizar as diferenças no cenário socioeconômico baiano, gerados ao longo de anos de modelos de gestão que concentraram investimentos em porções privilegiadas do território, e promover uma política de participação mais igualitária.

No PPA-P 2008-2011 representantes dos mais variados segmentos como cooperativas, ONGs, fóruns, produtores, comerciantes, conselhos, movimentos sociais, entre outros, puderam, nas plenárias, lançar propostas e decidir sobre os temas prioritários para os 26 Territórios de Identidade.

Além da apresentação das propostas, os membros da comunidade elegeram dois representantes e dois suplentes por território, para formar o Conselho de Acompanhamento do PPA (CAPP), cuja responsabilidade é fazer a mediação entre o Estado e a sociedade, acompanhando, aconselhando e monitorando a execução do PPA.

O município de Feira de Santana, de maior expressividade no Portal do Sertão pela sua dimensão e importância econômica, sediou a plenária para este Território de Identidade no Plano Plurianual Participativo 2008-2011. O município encontra-se em um dos principais entroncamentos rodoviários do Nordeste brasileiro, com trechos das BRs 101, 116 e 324, e funciona como ponto de passagem para o tráfego que vem do Sul e do Centro Oeste e se dirige para Salvador e outras importantes cidades nordestinas. Esta posição privilegiada, aliada à distância relativamente pequena de Salvador (cerca de 107 km) tem possibilitado o desenvolvimento de um importante e diversificado setor de comércio e serviços, além de um aglomerado industrial focado na área alimentícia e na produção de biodiesel. O Centro Industrial do Subaé (CIS) é um dos três mais importantes no estado e abriga hoje cerca de 150 empresas, além de contabilizar mais 27 em fase de implantação.

Feira de Santana concentra cerca de 79% do PIB do Território Portal do Sertão e também os maiores Índices de Desenvolvimento Humano (0,74 no ano 2000),

---

<sup>2</sup> Os Territórios de Identidade na Bahia foram instituídos através do decreto nº 12.354 de 25 de agosto de 2010, como programa coordenado da Secretaria de Planejamento (SEPLAN) que tem por finalidade “colaborar com a promoção do desenvolvimento econômico e social em consonância com os programas e ações dos governos federal, estadual e municipal” (SEPLAN, 2012).

Índice de Desenvolvimento Econômico (5.153,00 no ano de 2006) e Índice de Desenvolvimento Social (5.136,00 no ano de 2006).

É possível afirmar que, quantitativamente, houve uma expressiva atuação de movimentos sociais de Feira de Santana na plenária para o Território Portal do Sertão, que abarca também os municípios de Água Fria, Amélia Rodrigues, Anguera, Antônio Cardoso, Conceição de Feira, Conceição do Jacuípe, Coração de Maria, Ipecaetá, Irará, Santa Bárbara, Santanópolis, Santo Estevão, São Gonçalo dos Campos, Tanquinho, Teodoro Sampaio e Terra Nova (Mapa 1). Foram identificadas onze propostas lançadas por movimentos sociais distintos, entretanto, deve-se salientar que este fato pode ter se dado em função de Feira de Santana ter sediado a plenária, o que tornaria mais fácil para os representantes destes movimentos sociais estarem presentes neste espaço.

A figura 1 demonstra quais os temas escolhidos como prioritários no Território Portal do Sertão de acordo com os eixos temáticos definidos e o percentual correspondente na votação.

O contato com as entidades Associação Cristo Operário dos Moradores do Aviário (ACOMAV), Cooperativa dos Bandameiros de Feira de Santana (COOBAFS) e Movimento Água é Vida (MAV), por meio de entrevista aos seus representantes nos dá uma dimensão de como o processo de participação no PPA Participativo 2008-2011 efetivamente se estruturou, indo além das informações contidas nos documentos oficiais, naturalmente permeadas pelas ideologias do projeto político assumido pelo governo.

Mapa 1 TERRITÓRIO DE IDENTIDADE 19  
PORTAL DO SERTÃO - BAHIA, 2007

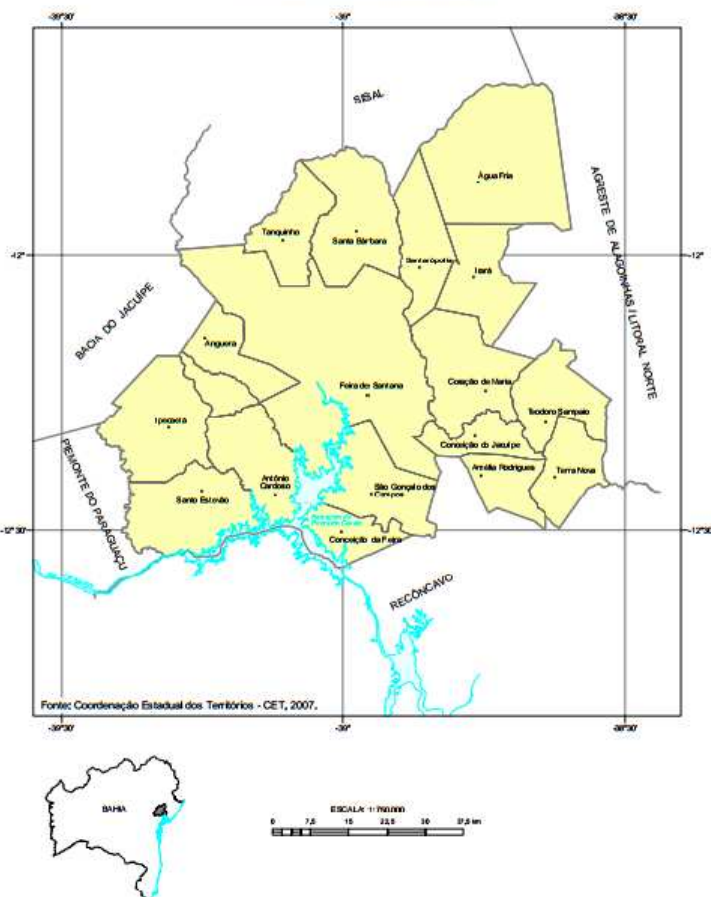
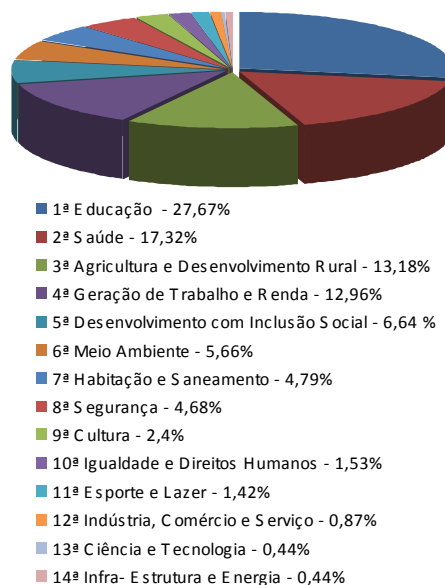


Figura 1

### Votação das Prioridades Temáticas para o Território Portal do Sertão



FONTE: SEPLAN, 2007

É possível perceber que um fator que ainda representa um entrave nas questões que envolvem participação, que é o destino das propostas após a fase da elaboração, requer se pensar o caráter que esta participação vai ter: se consultivo, na qual os agentes são responsáveis por julgar os assuntos que lhes são apresentados, ou deliberativo, que representa um caráter decisório. O caráter consultivo não tem possibilitado aos representantes da sociedade civil a autonomia imprescindível para que as suas decisões tenham o peso necessário para se ter efetivação das ações.

A sociedade civil só encontra outro canal institucionalizado de participação neste processo após a apresentação de propostas, por meio de representantes, do Conselho de Acompanhamento do PPA, o CAPP, quando já se ocorreu a operacionalização de políticas públicas (que já passaram por várias etapas e sofreram inúmeras alterações desde a sua concepção). Intui-se, portanto, a necessidade de melhor preparar os representantes dos segmentos da sociedade para todo o processo, desde o momento de exposição de prioridades, que é crucial no caso do PPA Participativo no estado da Bahia, como locus de apresentação das demandas da sociedade civil.

Pode-se verificar também que a estrutura do Conselho de Acompanhamento do PPA 2008-2011 (CAPP) ainda deixa a desejar como mecanismo de controle social, por que o governo criou um canal para a participação da sociedade, mas em contrapartida não garantiu a esta um eficiente suporte para a efetivação dessa participação, no que tange principalmente ao acesso às informações necessárias para o acompanhamento das ações, e ao subsídio financeiro aos que se dispõem a participar das reuniões.

É possível apreender por meio das considerações tecidas pelos representantes dos movimentos sociais entrevistados que é necessário ainda aperfeiçoar os mecanismos utilizados para o diálogo com estes movimentos, com o intuito de desburocratizar o acesso ao governo, por que os mecanismos já institucionalizados fazem com que esta interlocução acabe se tornando muito pontual, pela ausência de outros mais contínuos ou mais eficazes. Entretanto, estes movimentos sociais têm buscado, através de articulações com outras entidades e diversos segmentos da sociedade, a continuidade do diálogo com o governo do estado.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Apesar da tentativa de indicar que governo e sociedade civil têm atuado lado a lado, como pares numa mesa de negociação no estado da Bahia, se verifica que, para além de pontuais momentos de atuação da sociedade civil, o modelo de gestão no estado é ainda muito verticalizado. Inevitavelmente, essa estrutura de gestão já favorece a sobreposição das pretensões do governo em detrimento dos anseios da sociedade civil.

Cabe aqui questionar se o termo *participativo* que é empregado para designar o processo de elaboração do PPA 2008- 2011 contempla a perspectiva de participação cidadã, como o governo traz em documento oficial, uma vez que, conceitualmente, essa participação deve se estruturar como uma intervenção social, periódica e planejada, ao longo de todo circuito de formulação e implementação de uma política pública, o que efetivamente não tem acontecido.

Não apenas pelo fato de se perceber uma diferença entre os moldes em que se estruturou o planejamento em gestões anteriores e a proposta de maior participação da sociedade civil na gestão atual, deve-se acomodar. Como experiência inédita até então, o PPA Participativo 2008- 2011 ainda exige reconsiderar os impasses já explicitados, para avançar no que foi feito.

**REFERÊNCIAS**

BAHIA. *Construção Do PPA Participativo*. Disponível em: [http://www.seplan.ba.gov.br/sgc/arquivos/20100302\\_110441\\_05\\_PPA\\_CONSTRUCAO\\_DO\\_PPA\\_PARTICIPATIVO.pdf](http://www.seplan.ba.gov.br/sgc/arquivos/20100302_110441_05_PPA_CONSTRUCAO_DO_PPA_PARTICIPATIVO.pdf). Acesso em 21. Mar. 2012.

BAHIA. *Plano Plurianual (2008-2011)*. Salvador, 2008.

PAMPONET. *Envolvimento Social na Formulação de Políticas Públicas: o PPA Participativo 2008-2011 na Bahia*. Bahia análise & Dados, Salvador, v.18, n.1, p.137-145, abr./jun. 2008.

<http://www.sei.ba.gov.br/>. Acesso em 17. Abr. 2012.

<http://www.seplan.ba.gov.br/>. Acesso em 17. Abr. 2012.