

# **ANÁLISE COMPARATIVA DA PARTICIPAÇÃO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS DE FEIRA DE SANTANA NO TERRITÓRIO PORTAL DO SERTÃO NAS CONSTRUÇÕES DOS PPA-PS 2008-2011 E 2012-2015 PARA O ESTADO DA BAHIA.**

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

1. Bolsita PROBIC, Graduando no Curso de Bacharelado em Geografia, Universidade Estadual de Feira de Santana, e-mail: [ana\\_mariafsa@hotmail.com](mailto:ana_mariafsa@hotmail.com)

2. Orientadora, Departamento de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Estadual de Feira de Santana, e-mail: [nusiafs@hotmail.com](mailto:nusiafs@hotmail.com)

**PALAVRAS-CHAVE:** Participação; Movimentos sociais; PPA's.

## **INTRODUÇÃO**

Os processos de planejamento e execução de políticas públicas no Estado da Bahia vêm sofrendo importantes modificações desde o ano de 2007, quando Jaques Wagner assume o governo. De certo, se comparado a gestões anteriores, verifica-se uma ampliação do espaço de diálogo da sociedade civil com o Estado por meio de mecanismos de efetivação da participação, a se destacar o Plano Plurianual Participativo (PPA-P).

Em 2007 foram realizadas plenárias nos 26 Territórios de Identidade, instituídos como unidades de planejamento, para definir as diretrizes para ações nos anos de 2008-2011, contando com a participação de representantes dos vários segmentos da sociedade que puderam sugerir propostas e decidir sobre os temas prioritários para os Territórios de Identidades. Já em 2011, com o governador Jaques Wagner em seu segundo mandato, foram realizadas novas plenárias onde o governo buscou apresentar à sociedade suas diretrizes estratégicas e a sociedade pode expor as suas necessidades, seus problemas e suas sugestões. Cabe nesta pesquisa, deste modo, analisar comparativamente estes dois processos de planejamento, a fim de perceber se houve uma evolução nos mecanismos adotados para a participação. Sabe-se que, ainda em 2007, alguns movimentos sociais do estado promoveram uma articulação para manifestar as suas reflexões, inquietações, dúvidas e propostas sobre a ampliação desta interlocução com o governo e melhorar alguns pontos que não foram considerados eficazes neste processo participativo, da maneira que foi definida. Nesta pesquisa, se objetivou investigar, portanto, o modo como o se estruturou o novo momento de planejamento participativo: como foi concebido pelo governo, se houve modificação no espaço para participação da sociedade civil e nos princípios e diretrizes adotadas para a efetivação do processo de planejamento participativo, em relação aos estruturados nos primeiros anos de gestão.

## **PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

Para realização desta pesquisa foi feita primeiramente uma revisão teórica sobre os temas participação, planejamento, movimentos sociais e políticas públicas para aprimoramento do referencial teórico já desenvolvido. Posteriormente foram feitas as análises de documentos vinculados aos PPA-PS 2008-2011 e 2012-2015 para se investigar como se estruturou o processo de participação da sociedade civil nestes dois momentos e identificar os movimentos sociais que participaram das plenárias para o Território Portal do Sertão. Com estas últimas informações em mãos, seriam feitos os contatos e realizadas as entrevistas com os representantes destes movimentos sociais a fim de entender a participação destas entidades durante as plenárias, expondo as necessidades e propondo soluções, e perceber a avaliação que os representantes dessas entidades fazem do processo, entretanto por motivo de cancelamento a pesquisa avançou até a etapa anteriormente descrita.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

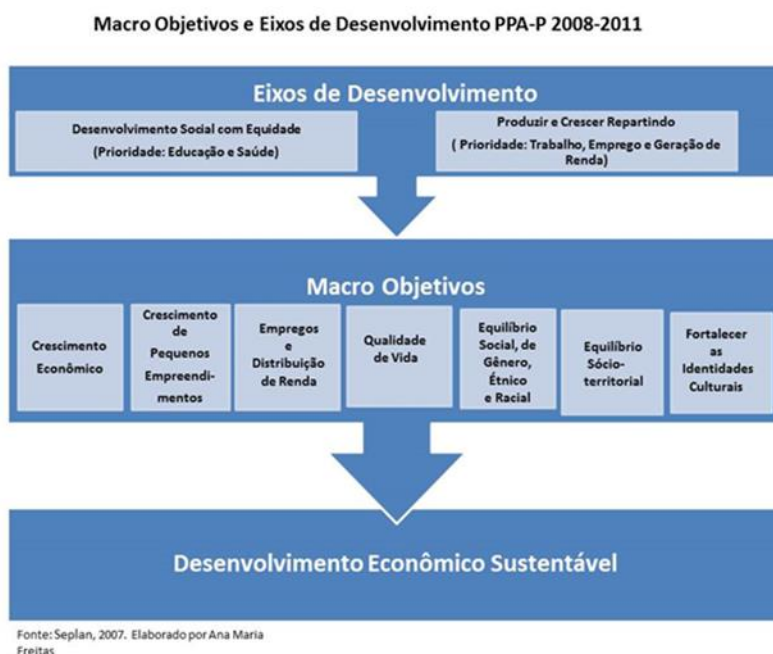
O Plano Plurianual Participativo (PPA-P) é uma estratégia utilizada pelo governo Jaques Wagner para apresentar à sociedade suas diretrizes estratégicas e ouvir quais são as suas necessidades, seus problemas e suas sugestões. No PPA estão definidas as diretrizes, objetivos e metas que serão detalhadas posteriormente nas Leis Orçamentárias Anuais.

Constitucionalmente o PPA deve estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública – federal, estadual e municipal –, considerando as despesas de capital e outras delas decorrentes, e as relativas aos programas de duração continuada. Deste modo, não apenas o que é definido por meio da participação da sociedade civil no PPA-P, direciona a definição dos programas e ações previstos no PPA, também os compromissos de campanha do Governador, recomendações da equipe de transição (já que em 2008 se tratava de um momento de mudança de governo) ações prioritárias que devem ter continuidade, objetivos estratégicos setoriais, ações continuadas (matrícula, vacinação etc.) e operações de crédito asseguradas (BAHIA, 2008), entre outros fatores, norteiam esse planejamento, em uma etapa em que já não compete à sociedade civil as atribuições, mas aos técnicos das secretarias do estado.

O PPA Participativo 2008-2011 representou uma iniciativa inédita no estado da Bahia. Ele difere de outras ações estabelecidas para fins de planejamento pelo fato de ser estruturado como “participativo”, no sentido de que os agentes definidores atuaram não apenas influenciando as tomadas de decisão de acordo com interesses específicos de grupos políticos e econômicos, mas opinando de maneira mais transparente. Diferem também no critério utilizado para a “regionalização” e planejamento territorial, deixando de se adotar as “Regiões Econômicas”, uma delimitação que, como o explicita a denominação, estava baseada fundamentalmente no critério econômico, para se adotar os “Territórios de Identidade”, 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.

Assim sendo, o PPA-P 2008-2011 foi organizado de forma que representantes dos mais variados segmentos como cooperativas, ONGs, fóruns, produtores, comerciantes, conselhos, movimentos sociais, entre outros, pudessem lançar propostas e decidir sobre os temas prioritários para os 26 Territórios de Identidade, adotados até então.

Os participantes se dividiram por temas de interesse, organizando-se nas salas em pequenos grupos. Os cidadãos também puderam encaminhar sugestões pelo site [www.pparticipativo.ba.gov.br](http://www.pparticipativo.ba.gov.br) até o mês de agosto de 2007. No entanto, essas novas iniciativas não excluíram os mecanismos tradicionais, nos quais técnicos e governantes organizados em grupos institucionais por território, separados dos grupos da sociedade civil, participaram de discussões e expuseram suas propostas. As propostas foram coletadas dentro de eixos de desenvolvimento estabelecidos pelo governo, conforme apresenta o esquema a seguir (Figura 1):



Além da apresentação das propostas, nas plenárias territoriais, os membros da comunidade elegeram dois representantes e dois suplentes por território, para formar o Conselho de Acompanhamento do PPA (CAPP), cuja responsabilidade era a de fazer a mediação entre o Estado e a sociedade, acompanhando, aconselhando e monitorando a execução do PPA. Desde 2008 os integrantes do CAPP passaram a se reunir com frequência para discutir temas de interesse dos territórios, apresentar sugestões de ações para o governo e obter informações sobre realizações no Plano Plurianual 2008-2011. Mas, apesar das reuniões frequentes pode-se constatar, por meio de entrevista com a representante do Portal do Sertão, que a estrutura do CAPP deixou a desejar como mecanismo de controle social, por que o governo criou um canal para a participação da sociedade, mas não garantiu a esta um eficiente suporte para a efetivação dessa participação, principalmente em relação ao acesso às informações necessárias para o acompanhamento das ações, e ao subsídio financeiro aos que se dispuseram a participar das reuniões.

Especificamente tratando da construção do PPA, se em 2007 houve participação da sociedade civil somente na plenária territorial na consulta, indicação de prioridades temáticas e eleição dos membros do Conselho de Acompanhamento do PPA (CAPP), em 2011 essa participação se ampliou, com o envolvimento da sociedade em todas as etapas de construção do plano.

Em relação à experiência anterior, uma das principais inovações introduzidas em 2011 foi a criação dos 26 Grupos de Trabalho Territoriais (GTT), compostos por membros da sociedade civil e por integrantes de instituições governamentais com atuação nos territórios. Os representantes da sociedade tiveram por atribuição a mobilização dos participantes e atuaram como multiplicadores da escuta social, viabilizando a realização das plenárias prévias. Para cada um dos Territórios de Identidade foi criado um GTT, composto por nove integrantes: cinco indicados pela sociedade civil, inclusive dois membros do CAPP, e quatro representantes de órgãos públicos. A função do grupo foi promover reuniões para qualificar o público alvo envolvido e articular a participação desses atores nas plenárias territoriais.

Como primeiro passo da realização do PPA-P, aconteceu em Salvador, em março de 2011, um encontro de trabalho para a sensibilização e capacitação dos 234 representantes do GTT. O evento contou com a realização de seminários e oficinas voltados à mobilização dos participantes das plenárias, além de palestras e debates sobre a elaboração do Plano Plurianual, planejamento estratégico de longo prazo e apresentação de informações sobre a conjuntura baiana. (BAHIA, 2012)

Após a realização das oficinas em Salvador, os integrantes do GTT promoveram reuniões e plenárias prévias em alguns municípios e convidaram representantes da sociedade para participar das plenárias territoriais, contando com o engajamento dos colegiados territoriais. De abril a maio de 2011 ocorreram as plenárias do PPA-P 2012-2015, em 26 Territórios de Identidade, já que o Território Costa do Descobrimento foi criado no ano de 2011, mas após o período das consultas à sociedade. Diferente do PPA-P em 2007, quando alguns municípios sediaram, simultaneamente, duas plenárias, nesse momento cada território sediou a sua plenária, fato que permitiu maior comodidade para o deslocamento dos participantes e a realização de debates mais focados no contexto de cada território.

As plenárias sofreram significativas mudanças em relação à metodologia aplicada no PPA-P passado. Segundo regimento, o objetivo era de debater e propor políticas públicas indutoras para o desenvolvimento integrado de longo prazo do território, atuando como eixo condutor de um modelo de crescimento sustentável, não tendo como propósito discutir/aprovar recursos ou obras e serviços para os municípios.

A primeira etapa da escuta social envolveu uma atividade de sensibilização sobre a importância da tomada de decisões de forma coletiva. Em seguida, ocorreu uma reflexão sobre os aspectos positivos e negativos do Território, por núcleo temático, quando foram apontadas as potencialidades e oportunidades por um lado, e os estrangulamentos e ameaças pelo outro. Três princípios nortearam essa etapa da atividade: o foco no desenvolvimento territorial, o foco no estratégico e na diversidade/inclusão. (BAHIA, 2012).

Os participantes das salas temáticas foram divididos em grupos na terceira etapa da escuta social, de acordo com o núcleo temático escolhido no processo de inscrição. Teve início, então, a discussão e a apresentação coletiva de propostas, com utilização de tarjetas. Com o auxílio do moderador, foi realizada uma sistematização preliminar das propostas, como a fusão de proposições com conteúdo semelhante ou a análise daquelas que continham conteúdos conflitantes.

Uma vez que se concluiu a etapa de apresentação das propostas pelos grupos, as informações foram digitadas em um sistema informatizado desenvolvido pela Secretaria do Planejamento, com a finalidade de cadastrar as propostas apresentadas pela sociedade. Outra novidade apresentada da pelo PPA-P 2012-2015 foi a sistematização e validação, na Secretaria do Planejamento, das propostas apresentadas nas plenárias pela sociedade. Em linhas gerais, o processo envolveu a classificação das propostas por eixo estruturante, núcleo temático e tema, elementos da matriz temática do PPA-P.

Neste novo processo o CAPPa perdeu sua importância. Até o final de 2012 não havia a decisão se esse mecanismo de acompanhamento teria continuidade e os novos representantes não haviam sido eleitos. Em contrapartida o governo fomentou o fortalecimento dos Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Sustentável – CODETER, de composição paritária entre o Poder Público (Municipal, Estadual e Federal) e a sociedade civil organizada. Os CODETER foram homologados em 2011, como espaços de colaboração para o planejamento e a gestão de políticas públicas, articulador e fomentador de programas e projetos que visam a promoção do desenvolvimento sustentável, através de processos ascendentes de planejamento e controle social (SEPLAN, 2013). Entretanto, estes colegiados não tem funções destinadas ao acompanhamento das ações do PPA, diretamente, assim como apresentava o CAPPa. Deste modo se perdeu muito em termos de controle social neste processo.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Pode-se verificar que o governo buscou implantar, na etapa de planejamento do PPA 2012-2015, novas estratégias para a participação da sociedade civil, ainda que na mesma linha, sem grandes modificações em relação ao processo de planejamento implantado para o PPA 2008-2011. A diferença maior se deu mesmo em relação ao acompanhamento e monitoramento das ações do governo, já que ainda não ficou claro se o CAPPa está funcionando de forma regular. Até mesmo as informações para contato com os conselheiros, disponíveis no site da Secretaria de Planejamento do estado (SEPLAN) são referentes aos conselheiros eleitos em 2008 (Último acesso a página em 19 de abril de 2013) e estão defasadas.

Por motivo de cancelamento desta pesquisa não foi possível investigar se as mudanças implantadas para o PPA 2012-2015 em relação ao planejamento anterior, PPA 2008-2011, tiveram impactos positivos ou negativos em relação a participação da sociedade civil e para o planejamento em si.

## **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 13. abr de 2013

BAHIA. Estatísticas dos Territórios Baianos, Salvador. Fasc. 3, p. 1-14, 2010. Disponível em <http://www.seplan.ba.gov.br>. Acesso em 13.abr de 2013

BAHIA. LEI Nº 10.705 DE 14 DE Novembro DE 2007. Disponível em: [http://www.seplan.ba.gov.br/sgc/arquivos/20100125\\_103452\\_3\\_PPA\\_LEI.pdf](http://www.seplan.ba.gov.br/sgc/arquivos/20100125_103452_3_PPA_LEI.pdf). Acesso em: 23 mar de 2013.

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

BAHIA. Plano Plurianual (2012-2015). Salvador, 2012.

BONETI, Lindomar Wessler. Políticas Públicas por Dentro. 2 ed. Ed. Unijuí: Ijuí, 2007.