



**Universidade Federal do Recôncavo da Bahia**

**Centro de Artes, Humanidades e Letras**

**Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública**

**HELENA CARLA CAZAES FAGUNDES**

**Gestão Democrática: a experiência do Planejamento Participativo  
2014-2017 no município de Santo Amaro- Bahia**

Cachoeira

2014

**HELENA CARLA CAZAES FAGUNDES**

**Gestão Democrática: a experiência do Planejamento Participativo  
2014-2017 no município de Santo Amaro- Bahia**

Monografia apresentada ao Curso Superior Tecnológico em Gestão Pública, Centro de Artes, Humanidades e Letras, Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, como requisito para obtenção do grau de Tecnólogo em Gestão Pública.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria Inês Caetano Ferreira

Cachoeira

2014

HELENA CARLA CAZAES FAGUNDES

**Gestão Democrática: a experiência do Planejamento Participativo  
2014-2017 no município de Santo Amaro**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública, Centro de Artes, Humanidades e Letras, Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, como requisito para obtenção do grau de Tecnólogo em Gestão Pública.

Aprovado em 28 de Março de 2014.

Maria Inês Caetano Ferreira – Orientadora

---

---

Herbert Toledo Martins

---

---

André Silva Pomponet

---

---

## **Dedicatória**

**Dedico este trabalho aos meus pais, pois eles são o motivo de toda a minha luta e dedicação.**

## **Agradecimentos**

**Primeiramente agradeço ao meu Deus, por ter me dado forças e não ter permitido que o desânimo e o medo fossem maiores do que a minha fé.**

**A minha mãe Edlena e ao meu pai Claudio por confiarem em mim e pelas palavras de apoio, pelo colo nos momentos em que mais precisei. Amo muito vocês, obrigada por todo amor, carinho e dedicação.**

**Agradeço também a minha orientadora Maria Inês, por toda paciência, atenção e disponibilidade em ajudar sempre! Agradeço a Deus por além de ter me dado uma professora e orientadora maravilhosa, ter me dado também uma amiga.**

**A toda minha família, em especial as minhas primas Mel Mascarenhas, Yasmim Mascarenhas e Tainá Santana, por compreenderem minha ausência, por escutarem minhas lamentações, vibrarem com minhas conquistas e por estarem sempre ao meu lado, me dando apoio e forças e me ajudando sempre que precisei. Amo muito vocês.**

**A minha irmã Claudia Fagundes por todo apoio e incentivo e a minha tia Analucia por ter me ajudado sempre que os trabalhos pareceram confusos.**

**A minha tia Hildea e prima Alda, por terem me acolhido em seu lar e por terem sido como duas mães para mim durante esses anos que convivemos.**

**Aos amigos que sempre me apoiaram e torceram pela minha vitória e aos colegas que me ensinaram muito dentro e fora da sala de aula.**

**A todos o meu muito obrigada!**

FAGUNDES, Helena Carla Cazaes. Gestão Democrática: a experiência do Planejamento Participativo 2014-2017 no município de Santo Amaro- Bahia. 76 páginas. 2014. Trabalho de Conclusão do Curso de Tecnologia em Gestão Pública – Centro de Artes, Humanidades e Letras, Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, Cachoeira, 2014.

## RESUMO

Este trabalho busca ampliar o debate sobre a participação social na administração pública, neste sentido o seu objetivo é apresentar uma análise do Plano Plurianual Participativo (PPA-P) 2014-2017 ocorrido no município de Santo Amaro- Bahia, entre Julho e Agosto de 2013. Pretende-se aqui fazer um levantamento sobre a metodologia utilizada pela administração do município no processo de implementação do PPA-P, bem como explicitar como e onde aconteceram as plenárias, como esse processo foi estruturado, os grupos que atuaram sinalizando as demandas da população (as principais reivindicações apontadas pelos munícipes), o índice de participação e a sua importância para a administração pública. Busca-se ainda discutir a ascensão da gestão democrática bem como seu processo de desenvolvimento na Bahia e no Brasil, a importância da participação para a gestão pública e uma breve discussão sobre a história do planejamento no Brasil, facilitando desta forma o entendimento sobre como a administração pública caminha para gestões cada vez mais transparentes e democráticas.

**Palavras-chave:** gestão democrática, planejamento participativo, participação social.

**LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

**ACM – Antônio Carlos Magalhães**

**ARENA- Aliança Renovadora Nacional**

**BA- Bahia**

**CAPPA- Conselho de Acompanhamento do PPA**

**CEDETER- Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial**

**CET- Coordenação Estadual dos Territórios**

**CF- Constituição Federal**

**CMS- Conselho Municipal de Saúde**

**COCEPLAN- Coordenação Central de Planejamento**

**COODETER- Colegiados de Desenvolvimento Territoriais**

**CP- Congresso Popular**

**DIREC-Diretoria Regional de Educação**

**EBDA- Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola**

**EC- Emenda Constitucional**

**ECR- Emenda Constitucional de Revisão**

**FHC- Fernando Henrique Cardoso**

**FPM- Fundo de Participação dos Municípios**

**GTT- Grupos de Trabalhos Territoriais**

**IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia Estatística**

**LDO- Lei de Diretrizes Orçamentárias**

**LOA- Lei Orçamentária Anual**

**LRF- Lei de Responsabilidade Fiscal**

**MEC- Ministério da Educação**

**ONG- Organização Não-Governamental**

**OP- Orçamento Participativo**

**OPI- Orçamento Plurianual de Investimentos**

**PAEG - Programa de Ação Econômica do Governo**

**PDDU- Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano**

**PFL- Partido da Frente Liberal**

**PND- Plano Nacional de Desenvolvimento**

**PND-NR- Plano Nacional de Desenvolvimento: Nova República**

**PPA- Plano Plurianual**

**PPA-P- Plano Plurianual Participativo**

**PSF- Posto de Saúde da Família**

**PT- Partido dos Trabalhadores**

**SAMU- Serviço de Atendimento Móvel de Urgência**

**SEPLAN- Secretaria de Planejamento**

**SEPLANTEC- Secretaria de Planejamento, Ciência e Tecnologia**

**UDN- União Democrática Nacional**

**UPA- Unidade de Pronto Atendimento**

**LISTA DE QUADROS**

<b>Quadro 1- Localidades, datas e número de participantes nas plenárias</b>	<b>50</b>
<b>Quadro 2- Área temática Educação e temas/propostas</b>	<b>52</b>
<b>Quadro 3- Área temática Saúde e temas/propostas</b>	<b>53</b>
<b>Quadro 4- Área temática Administração e temas/propostas</b>	<b>53</b>
<b>Quadro 5- Área temática Cultura e Turismo e temas/propostas</b>	<b>54</b>
<b>Quadro 6- Área temática Meio Ambiente e Agricultura temas/propostas</b>	<b>54</b>
<b>Quadro 7- Área temática Assistência Social e temas/propostas</b>	<b>54</b>
<b>Quadro 8- Área temática Esporte e Lazer temas/propostas</b>	<b>54</b>

**LISTA DE FIGURAS****Organograma 1- Exemplo de eixo, área e grupo temático****56**

## SUMÁRIO

<b>1. Introdução .....</b>	<b>13</b>
<b>2. Planejamento Governamental no Brasil .....</b>	<b>17</b>
2.1 O Planejamento Plurianual .....	20
2.2 A Lei de Diretrizes Orçamentárias .....	21
2.3 A Lei Orçamentária Anual .....	21
<b>3. Participação Popular e a Gestão Democrática no Brasil .....</b>	<b>23</b>
<b>4. Participação popular na Bahia .....</b>	<b>26</b>
<b>5. Gestão democrática na Bahia: O Plano Plurianual Participativo .....</b>	<b>31</b>
<b>6. O Plano Plurianual nos municípios .....</b>	<b>38</b>
6.1 O Estatuto da Cidade .....	39
6.2 O Plano Diretor .....	40
<b>7. Metodologia .....</b>	<b>41</b>
7.1 Atas das plenárias .....	44
7.2 Entrevistas .....	45
7.2.1 Técnicos da Secretaria de Administração .....	45
7.2.2 Participantes das plenárias .....	46
<b>8. O Planejamento Participativo 2014-2017 em Santo Amaro .....</b>	<b>48</b>
8.1 Estrutura do PPA-P .....	48
8.1.1 As Plenárias .....	50
8.2 Metodologia .....	55
8.2.1 Treinamento dos profissionais .....	57

8.2.2 Sistema de cadastramento .....	57
8.2.3 Falhas no desenvolvimento da metodologia .....	58
8.3 A experiência do PPA- P pelos técnicos da Secretaria de Administração: vantagens e problemas .....	60
8.4 A experiência do PPA-P pelos participantes das plenárias .....	63
<b>9. Considerações Finais .....</b>	<b>65</b>
<b>10. Referências Bibliográficas .....</b>	<b>69</b>
<b>APÊNDICE I- Roteiro para entrevista com os técnicos da Secretaria de Administração Municipal .....</b>	<b>75</b>
<b>APÊNDICE II- Roteiro para entrevista com participantes das plenárias .....</b>	<b>76</b>

## 1. Introdução

Nos últimos 30 anos o processo de construção democrática no Brasil ganhou maior notoriedade na administração pública. A gestão democrática além de ser tema de diversos estudos vem sendo incorporada à administração de vários municípios brasileiros e a participação social tornou-se um passo fundamental para o desenvolvimento de uma gestão pública contemporânea mais eficaz e eficiente.

De acordo com Bravo (2007) a participação social é entendida como a gestão nas políticas por meio do planejamento e fiscalização desenvolvidos pela sociedade organizada em órgãos e serviços do Estado responsáveis pela elaboração e gestão das políticas públicas. Neste sentido, a participação surge como um instrumento de governo capaz de construir um regime democrático, cabendo ao mesmo instituir mecanismos eficientes que garantam a interação entre população e os programas governamentais.

A fase de construção da democracia no Brasil teve o seu início na década de 1980 baseado legalmente na Constituição Federal de 1988. Nesse aspecto, o papel que desempenharam os movimentos e organizações sociais se destacam como fundamentais no processo de amadurecimento e evolução das ações democráticas no país.

Gomes (2003) destaca que a Constituição Federal de 1988 propiciou a ampliação dos espaços de participação, permitindo a esse segmento um papel de destaque na gestão das políticas públicas. No início, os conselhos municipais bem como as conferências e os fóruns representavam um espaço privilegiado para a participação popular na elaboração, implementação e fiscalização das ações governamentais, além de permitirem o fortalecimento da relação Estado e Sociedade.

A importância do protagonismo sindical nas lutas por redemocratização é enfatizada por Souza (2011), segundo ele ao nos determos a questão da democracia participativa é relevante salientar alguns aspectos que incidem nas proposições do campo movimentalista: i) a organização na base das fábricas e a defesa de um sindicato democrático que contribuirá na difusão dos valores participativos e, ii) a opção das lideranças sindicais pela luta institucional, por dentro do aparelho sindical, que irá influenciar ao longo do tempo o campo movimentalista que até então apresentava fortes resistências com relação ao aparelho estatal.

O protagonismo da constituição dos conselhos comunitários e populares nos anos 1980, o advento do orçamento participativo (OP) e os conselhos gestores nos anos 1990 e a ampliação da cidadania e da atuação da sociedade civil no Brasil a partir de 2002, no governo Lula, contribuíram para o desenvolvimento da prática participativa no país. A participação popular nos anos 1980 apresenta como destaque o movimento “Diretas Já”, que pode ser citado como um dos movimentos de maior participação popular ocorridos na história do país. Nos anos 1990 manifestam-se as experiências mais objetivas de participação popular na administração pública, com destaque para o orçamento participativo. Segundo Wampler (2003) essa foi uma das construções institucionais mais inovadoras, pois oferece aos cidadãos oportunidade de se envolverem diretamente nas questões públicas, tornando-se uma esperança de justiça redistributiva e a possibilidade de reforma do processo de tomada de decisão nos municípios e estados brasileiros.

Foi na gestão do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva, em 2002, que a participação ativa da sociedade civil na administração pública se concretiza. Avritzer (2009, p. 7) aponta o papel exercido pela Secretaria Geral da Presidência da República, responsável pela intermediação das relações do governo com a sociedade civil, o fortalecimento dos conselhos nacionais existentes, os quais passaram a contar com a presença frequente de Ministros de Estado, e a organização de conferências nacionais em praticamente todas as áreas de políticas públicas, espaço privilegiado para a reflexão e formulação de políticas. Com o advento deste modelo inovador de administração, essa discussão deixou de ser pauta apenas em âmbito federal e passou a ser implementada nos estados brasileiros. Neste contexto, a Bahia surge como um estado pioneiro ao buscar aproximar a sociedade da administração pública, especificamente no Plano Plurianual.

Assim como os indivíduos tiveram que se adaptar as mudanças ocorridas ao longo das conquistas de maior liberdade e/ou maior espaço para a participação, a administração pública também teve que se adequar. Os governos que antes se mantinham fechados e antiparticipativos tiveram que se ajustar a este novo contexto, onde a população que até então se mantinha distante dos assuntos e ações técnicas governamentais, passa a fazer parte do processo de elaboração e implementação de políticas públicas.

Muitas dificuldades foram encontradas durante o processo de amadurecimento e implementação de ações que garantissem a efetiva participação popular na administração pública, afinal o ineditismo de tais experiências se apresentavam como desafios para a gestão pública brasileira. Na Bahia, este processo se deu de modo mais lento e gradual, pois durante

anos o estado foi marcado por gestões conservadoras e autoritárias contrárias as mudanças que o novo contexto político e social exigia. Logo, experiências participativas foram surgindo tardiamente no estado, se comparado à realidade das regiões Sudeste e Sul do Brasil.

Com ferramentas como o Plano Plurianual Participativo (PPA-P) e o Orçamento Participativo (OP), bem como fóruns consultivos e audiências públicas, a gestão pública iniciou o processo de readaptação, onde se buscou acabar com os aspectos centralizadores e impulsionar desenvolvimento da descentralização político-administrativa e municipalização das políticas públicas.

A construção de um Estado democrático envolve vários aspectos, entre eles, a estruturação de eixos voltados aos direitos de cidadania e soberania popular. Nesse contexto apesar dos consideráveis avanços que ocorreram na administração pública brasileira, ainda há grandes dificuldades em tornar o processo de integração entre sociedade e governo mais democrático e participativo. A resistência, o conservadorismo, autoritarismo e o modo burocrático de governar de muitos gestores impede que o discurso de participação adotado na teoria seja também desenvolvido na prática, o que afeta não só a implementação de programas e projetos participativos nos municípios brasileiros, como não permite que nas localidades onde são realizados sejam executados com êxito, como é o caso da realização do PPA-P 2014-2017 no município de Santo Amaro Bahia, foco da análise desta pesquisa.

Nota-se que nos municípios brasileiros as prefeituras buscam promover ações participativas apenas por ser exigência legal, sem quaisquer preocupação e interesse de fazer com que tais atividades sejam elaboradas adotando mecanismos eficientes e metodologia adequada. Busca-se apenas afirmar que nos municípios existem gestões democráticas, no entanto os mecanismos utilizados para promovê-las não são instituídos de modo satisfatório.

Sendo assim, esta pesquisa pretende analisar como a Secretaria de Administração do município de Santo Amaro- BA se preparou para realizar o Planejamento Participativo 2014-2017, entender qual a metodologia e mecanismos utilizados, a estrutura das plenárias e como estas foram organizadas, o processo de validação das propostas bem como todas as fases desde as discussões internas sobre como este mecanismos seria implementado a etapa final de análise e inclusão das propostas no Planejamento.

É importante destacar que este trabalho não tem conotação partidária alguma, não se busca aqui exaltar ou criticar a administração do atual prefeito da cidade de Santo Amaro: Ricardo Machado ou do governador do estado da Bahia: Jaques Wagner por questões partidárias ou

políticas. O objetivo é fazer um levantamento sobre o modo como o PPA-P foi realizado no município apontando seus pontos positivos e suas falhas na busca de colaborar para o desenvolvimento de uma gestão pública democrática de qualidade tanto para a administração quanto para a sociedade.

Na primeira parte da pesquisa encontra-se um histórico do planejamento governamental, uma breve discussão sobre a participação social e a gestão democrática no Brasil e no estado da Bahia. Na segunda parte aprofundaremos nossos estudos na análise do Planejamento Participativo 2014-2017 que aconteceu no município de Santo Amaro, buscando entender como este processo aconteceu, a dinâmica pela qual esse plano foi guiado, os resultados obtidos, as principais demandas da população e a avaliação dos responsáveis e dos participantes das plenárias. Na terceira parte, apresenta-se a conclusão da pesquisa destacando os principais aspectos da implementação do Plano Plurianual Participativo no município de Santo Amaro.

## 2. Planejamento governamental no Brasil

O planejamento governamental é uma ferramenta de governo que corresponde ao processo de escolha de objetivos prioritários e que busca resolver problemas sociais identificados nos mais diversos contextos. Para tornar viável o planejamento o Estado utiliza instrumentos expostos em lei, sendo eles o PPA (Plano Plurianual), a LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e a LOA (Lei Orçamentária Anual). O planejamento também pode ser entendido como o instrumento capaz de orientar as decisões bem como as melhores ações e programas que devem ser realizadas pelo governo.

Segundo Pares e Valle (2006) o PPA foi concebido para ser elemento central do novo sistema de planejamento, orientando os orçamentos anuais, por meio da LDO. A tríade PPA, LDO e LOA forma a base de um sistema integrado de planejamento e orçamento. Sendo o PPA o instrumento que estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública; a LDO o instrumento legal que dispõe sobre as diretrizes orçamentárias do Estado, contemplando prioridades e metas a serem alcançadas pelas ações governamentais e a LOA a lei que estima a receita e fixa a despesa do Estado para o exercício corrente, apresentada sob a forma de orçamento-programa, compreendendo: o orçamento fiscal, orçamento da seguridade social e o orçamento de investimento das empresas.

Ambos foram instituídos pela Constituição Federal (artigo 165), a LDO deve ser compatível com o Plano Plurianual e orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual. O vínculo da LOA com o PPA se dá por meio dos programas e das iniciativas do plano que estão associadas aos mesmos, sendo importante salientar que deve haver uma integração entre estes três elementos para que o planejamento ocorra de maneira satisfatória.

De acordo com Matias-Pereira (2010, p. 268) o planejamento no Brasil tem seu marco em 1948, no governo Eurico Gaspar Dutra, com a elaboração do denominado Plano Salte, cujas áreas prioritizadas foram saúde, alimentação, transporte e energia. Posteriormente, foi aprovado em 1956, o Plano de Metas, que priorizava os setores de energia, o desenvolvimento de rodovias e ferrovias, os serviços portuários e aeroviários, o fortalecimento das indústrias de base, e a mecanização agrícola. Para Lafer (2003, p. 29-33) foi a partir de 1940 que várias tentativas de coordenar, controlar e planejar a economia brasileira foram surgindo, no entanto até 1956 elas se assemelham a propostas; afirma ainda que esse período se insere em uma época marcada pela ampliação da participação política:

De fato, se se tomar o voto como medida preliminar de participação política verifica-se que, na República Velha, a percentagem do voto dado em relação à população total não ultrapassou 4%, enquanto que, no período que se inicia com Dutra e se encerra com a queda de Goulart, esta percentagem se elevou de 13,4% (em 1945) para 17,7% (em 1960).

No Plano de Metas os setores que mereceram maior atenção do governo foram:

- I. O *setor de energia*- cujas metas envolviam investimentos em: energia elétrica (elevação da capacidade instalada anteriormente); energia nuclear- cujas metas envolviam formação técnica de pessoal necessário à execução do programa nacional de energia nuclear, fabricação nacional de combustível nuclear, planejamento de instalações de usinas termelétricas, produção e distribuição de radioisótopos; carvão mineral- elevação de produção; petróleo (refinação)- elevação de produção.
- II. O *setor de transportes*- investimentos em ferrovias, rodovias, serviços portuários e de dragagens, além de investimentos na marinha mercante e com transportes aeroviários.
- III. O *setor de alimentação*- em que se contemplou diretamente a agricultura e abrangeu investimentos visando o fortalecimento da infraestrutura agrícola.
- IV. O *setor de indústrias de base*- um dos setores cruciais para se atingir a industrialização almejada pelo governo do então presidente Juscelino Kubitschek. O setor apresentava investimentos em siderurgia, alumínio, metais não ferrosos, cimento, álcalis, celulose e papel, borracha, exportação de minérios de ferro, indústria automobilística, indústria de construção naval e indústria mecânica e de material elétrico pesado.
- V. O *setor de educação* -que abrangia a seguinte meta: formação de pessoal técnico. A meta inicial era intensificar a formação do pessoal técnico e orientar a educação para o desenvolvimento. O governo aumentou progressivamente, as verbas orçamentárias consignadas ao MEC (Ministério da Educação).

Em 1963 surge o Plano Trienal, que tinha como objetivo corrigir desníveis regionais existentes, mediante criação de incentivos fiscais; melhorar as condições de saúde pública, intensificar as ações no campo educativo e da pesquisa tecnológica, reduzir a dívida externa, combater a inflação, entre outros. De acordo com Macedo (2003, p. 51-68) o Plano Trienal foi

elaborado em seis meses por uma equipe liderada por Celso Furtado e passou a orientar a política econômica do Governo Goulart. O que se almejava com o planejamento no Brasil naquele período era a hierarquização de problemas, para que houvesse então condições para que técnicas mais eficazes de coordenação e das decisões pudessem ser introduzidas.

De acordo com ele, o Plano acabou fracassando, falhando na execução de uma política anti-inflacionária, no entanto trouxe grandes contribuições para o planejamento brasileiro já que se propôs a intensificar o esforço de planejamento do país.

De 1964 a 1967 se destaca o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), que segundo Martone (2003, p. 69-89) representou um esforço no sentido de interpretar o processo recente de desenvolvimento brasileiro e de formular uma política econômica capaz de eliminar as fontes internas de estrangulamento que bloquearam o crescimento da economia.

Posteriormente surgem: Plano Decenal, 1967/76; Reforma Administrativa e Sistema de Planejamento; I Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI), 1968/70; Programa de Metas e Bases para a Ação de Governo, 1970/73; II OPI e o I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), 1972/74; Programa de Acompanhamento; Programa Geral de Aplicações; II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), 1975/79; III Plano Nacional de Desenvolvimento (III PND), 1980/85; I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (I PND-NR), 1986/89.

Nota-se que até então não havia mecanismos que promovessem a participação social nos processos de formulação e implementação de políticas públicas. Os planejamentos nas três esferas governamentais eram elaborados mediante discussões internas.

Após a Constituição Federal de 1988 um novo sistema de planejamento público foi instalado no Brasil ancorado no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias, que a partir da Carta Magna ficaram estabelecidos juntos com a Lei Orçamentária Anual como os principais instrumentos do sistema de planejamento e orçamento da administração pública. Nos municípios com mais de vinte mil habitantes o processo de planejamento se iniciou pelo Plano Diretor, considerado parte fundamental do sistema municipal de planejamento, devendo tais instrumentos incorporar as suas diretrizes.

## 2.1 O Plano Plurianual

O PPA é uma das peças que compõe o instrumento orçamentário adotado no Brasil, é considerado uma ferramenta de planejamento de médio prazo já que tem vigência quadrienal. É nele que o governo define as suas prioridades, ou seja, quais as ações e programas mais relevantes para determinado período. Quando finalizado, o governo envia o PPA para a Assembleia Legislativa para que seja apreciado pela Câmara dos deputados.

Este plano é elaborado no primeiro ano de mandato do chefe do Executivo, tendo vigência durante os quatro anos seguintes. O prazo de entrega deste documento ao Legislativo é 31 de agosto e a sua aprovação deve ocorrer até 15 de dezembro. É importante salientar que o PPA não é orçamento, só depois da apreciação do plano pela Câmara dos deputados é que o orçamento é elaborado. De acordo com o Art. 165 §1º da Constituição Federal:

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.

Giacomoni (2010) enfatiza que:

O PPA compreende: as despesas de capital (aquelas que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital), as despesas decorrentes das despesas de capital (aquelas que representam o incremento de gastos correntes resultante da ampliação dos bens e serviços ofertados pela administração pública, restrito à vigência do PPA) e as despesas relativas aos programas de duração continuada (que compreendem a manutenção dos bens e serviços ofertados pela administração pública no período de vigência do PPA).

Compõe-se basicamente de uma base estratégica de programas de governo. A base estratégica compreende: a análise da situação econômica e social; as diretrizes, objetivos e prioridades de governo propostas pelo chefe do poder Executivo e aproveitadas pelo poder Legislativo; a previsão dos recursos orçamentários e sua distribuição entre os setores e/ou entre os programas; e as diretrizes, objetivos e prioridades dos órgãos setoriais compatíveis com a orientação estratégica de governo. Já os programas compreendem: a definição dos problemas a serem solucionados e os objetivos a serem alcançados na superação desses problemas; e o conjunto de ações que deverão ser empreendidas para alcançar os objetivos estabelecidos.

## 2.2 A Lei de Diretrizes Orçamentárias

A Lei de Diretrizes Orçamentaria liga o Plano Plurianual à Lei Orçamentária anual. Ainda segundo o artigo 165 da Constituição Federal §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.

É um instrumento obrigatório nas três esferas: federal, estadual e municipal, além de ser obrigatória também a aprovação pelo Legislativo. O encaminhamento da LDO deve ser realizado até 15 de abril e aprovada até 30 de junho.

Os parágrafos 3º e 4º do referido artigo afirmam respectivamente que:

O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.  
Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

## 2.3 A Lei Orçamentária Anual

Como citado anteriormente a LOA é a lei que estima a receita e fixa a despesa do Estado para o exercício corrente, apresentada sob a forma de orçamento-programa, compreendendo: o orçamento fiscal, orçamento da seguridade social e o orçamento de investimento das empresas.

O artigo 165 §5º da Constituição Federal (1988) aponta que a lei orçamentária anual compreenderá:

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

É relevante salientar ainda que o §6º e 8º do referido artigo apresentam:

O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

Pares e Valle (2006, p. 242) afirmam que a forma conceitual de planejamento adotada no Brasil é a de planejamento flexível e intensivo em gestão. O plano é executado por meio dos orçamentos, que por força da integração são transformados em peça estratégica para as mudanças propostas pelo governo. Este é o primeiro movimento de mudanças para a constituição de um orçamento estratégico, o segundo movimento surge quando o PPA se torna móvel e assegura a manutenção permanente de um horizonte de médio prazo (quatro anos), mesmo com o decorrer dos anos durante a sua vigência formal.

Afirmam ainda (Idem, p. 243) que a fusão, no Brasil, de duas fortes tradições, a de planejamento normativo e a do orçamento-programa, previsto este na lei nº 4.320, desde 1964, torna o modelo brasileiro singular se comparado com as outras experiências de orçamentos plurianuais, vigentes em muitos países desenvolvidos, surgidos nos anos 1980, todos voltados para o planejamento fiscal.

Conforme as informações aqui apresentadas pode-se concluir que antes o processo de planejamento não aproximava a população do governo, isso dificultava o entendimento sobre o que realmente era necessidade social e deveria entrar no PPA. Não havia interesse em desenvolver o processo de democracia participativa até então.

Posteriormente, mais precisamente no fim dos anos de 1980 com a Constituição Federal de 1988 uma nova modalidade de planejamento passa a ser implantada no Brasil, o planejamento participativo, que surge como uma tentativa de aproximar a sociedade das questões políticas e das ações governamentais que de fato venham trazer benefícios. Saber do próprio cidadão quais as suas reais necessidades faz com que o governo tenha maior possibilidade de criar e executar programas e ações que promovam o desenvolvimento social.

### **3. Participação popular e a Gestão democrática no Brasil**

O papel da sociedade civil no processo de democratização no Brasil nas últimas três décadas trouxe mudanças significativas no cenário político, econômico e social do país. Raichelis (2000) afirma que durante a década de 1980, a sociedade brasileira foi palco de um processo de revitalização da sociedade civil que emergiu com a luta pela democratização do Estado e da sociedade. Notadamente, esse período foi marcado por um movimento de conquistas democráticas que ganharam a cena pública como a organização de movimentos sociais em diferentes setores, o fortalecimento dos sindicatos, a visibilidade das demandas populares e a luta por direitos sociais.

No período que antecedia a Constituição Federal (1988) a participação popular restringia-se ao voto, seguramente, a concepção de que votar era uma ação que garantia o direito do cidadão a participação durou até a próxima década.

O capítulo IV da Constituição Federal, artigo 14 apresenta que “através do sufrágio universal e do voto direto e secreto a soberania popular seria exercida, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: (ECR nº 4/94 e EC nº 16/97): I- Plebiscito, II- Referendo e III- iniciativa popular”.

Com base nas informações acima apresentadas, é possível afirmar que para o governo brasileiro a participação da sociedade civil se restringia ao voto popular, a ideia de ter a população envolvida nos assuntos administrativos era, ou para alguns casos ainda é, vista como um obstáculo para o desenvolvimento das ações governamentais. Para as visões mais conservadoras da administração pública, os indivíduos ainda não estariam aptos a participar de modo efetivo de processos de elaboração e implementação de políticas públicas, já que para os gestores mais autoritários e resistentes a mudanças, estes não possuiriam conhecimento sobre como os processos administrativos funcionam na prática.

Guimarães (2009, p. 14) destaca a relevância da atuação dos movimentos sociais no país na década de 1970, cujas repercussões se estendem até hoje, em relação aos de décadas anteriores, como entre os anos 1950 e 1964. Esse autor argumenta que os movimentos defenderam a ideia de democracia e cidadania ativa, ultrapassando os ideais de nacionalismo e soberania de seus antecessores de décadas passadas. O destaque para a democracia e

cidadania, por sua vez, contribuiu para vitórias no âmbito institucional, influenciando, assim, a reconfiguração do desenho do Estado nacional, conclui o autor (Idem, p. 16).

Avritzer (2009, p. 28) explica o surgimento da sociedade civil autônoma no país a partir da década de 1970 em virtude da multiplicação de associações civis, que protagonizaram ideias de direito vinculadas à participação, assim como a autonomia em relação ao Estado e a liberdade de apresentar demandas e negociar com o mesmo. Como bem resume o autor, houve uma redefinição na forma de fazer política, rompendo com a baixa participação e o clientelismo político predominante antes da década de 1980 (Idem, p. 27).

Paula (2005, p. 39) aponta as várias experiências inovadoras de gestão pública municipal a partir da década de 1990. Porém, em relação a esse mesmo período, a autora destaca a implementação da reforma gerencialista no país, a qual também defendeu a descentralização e a participação popular, principalmente na execução e controle das políticas. Uma diferença da proposta gerencialista em relação às dos movimentos sociais era a defesa, dessa primeira, da concentração da formulação das políticas no centro do poder estatal, além do predomínio da eficiência econômica sobre a relevância da participação política da sociedade civil.

Nesta mesma década o número de conselhos municipais (nas três esferas governamentais) cresceu com significativa relevância, inicia-se aqui a percepção governamental de que a participação da sociedade civil nas questões políticas deveria ser ampliada e deixar de ser restrita aos votos populares nos períodos eleitorais.

Paula (Idem, Ibidem) ainda explica que concomitante à reforma gerencialista estava em curso à elaboração de outro paradigma de administração, fundamentando as ideias defendidas pelos movimentos sociais da década de 1980. Nessa outra concepção defendia-se a combinação da democracia representativa com a participativa e a criação de uma esfera não estatal, como espaços públicos de negociação. Essa esfera exigiria a formação de institucionalidades onde acontecesse a cogestão dos cidadãos nos negócios públicos. Essa autora registra que a emergência desse novo formato só se tornou possível a partir da gestão do Partido dos Trabalhadores na Presidência da República, com a eleição de Lula, cujo apoio dos movimentos sociais e das organizações dele derivadas foram relevantes para a sua vitória, assim como na sua sustentação política. Desde então, a administração pública ampliou os espaços para a participação da sociedade civil na formulação, implementação e controle das políticas (PAULA, 2005, p. 41).

A Lei nº 10.257, de 10 de junho de 2001, denominada Estatuto da Cidade, estabelece nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal as diretrizes gerais da política urbana. No artigo 2º, inciso II regulamenta: “gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de plano, programas e projetos de desenvolvimento urbano”.

Conforme os movimentos sociais foram se fortalecendo e ganhando maior notoriedade no cenário político brasileiro, mais a administração pública precisava criar mecanismos de integração entre a sociedade e o governo.

Contudo, observando a evolução da participação social na administração pública brasileira, observa-se que cada vez mais a teoria se distancia da prática. Desde a Constituição Federal de 1988 foram adotados novos mecanismos de gestão com o objetivo de tornar a gestão pública mais participativa e estabelecer o diálogo mais próximo entre os cidadãos e a administração pública. Esta nova realidade alcançou resultados significativos, mas que, no entanto ainda estão distantes de representar o ideal esperado.

#### 4. Participação popular na Bahia

Foi a partir das décadas de 1960 e 1970 que a América Latina passou a amadurecer as discussões e iniciativas referentes à democracia participativa. De acordo com Pomponet (2012) foi nesse momento que os movimentos sociais nos países da região começaram a se articular visando a derrubada dos regimes ditatoriais instituídos pelos golpes militares. Somente na década seguinte começa a chegar ao Brasil mecanismos democráticos de administração.

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 Montevideu (GUGLIANO ET ALI, s/d). A disseminação dessas experiências participativas gerou o registro de experiências em países como a Bolívia (ORTUSTE, 1999), Equador (OJEDA, 1988), e também na América Central, como são os casos conduzidos por Amaro (1990) e por Perez (1994) em El Salvador. (POMPONET, 2012, p. 3).

No entanto foi com a Constituição Federal que os movimentos que objetivavam promover maiores processos democráticos na gestão pública brasileira ganharam mais engajamento político e a partir da década de 1990 foram implementados mecanismos como o Orçamento Participativo, considerado uma das construções institucionais mais inovadoras do Brasil. Aqui se pode destacar o pioneirismo da cidade de Porto Alegre (Rio Grande do Sul, 1989-2002).

Nota-se a partir daí que as primeiras experiências participativas no Brasil concentravam-se nas regiões Sudeste e Sul, além do Rio Grande do Sul, estão entre as primeiras cidades onde houve tentativa de implementar experiências participativas: Lages (Santa Catarina) e Piracicaba (São Paulo) entre meados dos anos 1970 e início dos anos 1980.

De acordo com Avritzer (2007), no Brasil há uma concepção geral de que a região Nordeste é a menos participativa, apesar da cidade do Recife (Pernambuco) ter sido uma das primeiras onde experiências participativas foram realizadas. (Idem, p. 11) afirma que:

A Bahia parece ser o caso que mais se aproxima daquilo que a literatura irá posteriormente denominar do padrão de sociabilidade do Nordeste: rejeição à modernização, reforço das estruturas oligárquicas e fortalecimento de um padrão hierárquico de relação entre os indivíduos (Duarte, 1939; Leal, 1948; Lambert, 1960; Holanda, 1963; Pang, 1978). (AVRITZER, 2007, p. 11).

No entanto, muitos foram os fatores que desencadearam atraso no estado se comparado os estados pertencentes às regiões mais desenvolvidas do país. Um governo autoritário e a resistência dos gestores que assumiram o poder no mesmo período contribuíram para que na Bahia as discussões sobre a incorporação de uma gestão democrática fosse mais complexa. Neste sentido é importante destacar a emblemática relação entre Antônio Carlos Magalhães (ACM) e a situação política da Bahia durante o seu governo.

De acordo com informações retiradas de Reis (2010) e reportagem no Site Terra foi a partir de 1954 que ACM, através da União Democrática Nacional (UDN) iniciou sua vida política. Neste ano elegeram-se deputado estadual da Bahia, tornando-se líder da bancada da UDN, quatro anos depois, em 1958, elegeram-se deputados federal, ganhando a reeleição em 1962 e 1966. Foi acumulando diversos cargos políticos, em 1966 filiou-se à ARENA<sup>1</sup> (Aliança Renovadora Nacional), e, 1967 licenciou-se do cargo de deputado federal e foi nomeado prefeito de Salvador. Em 1971 assumiu o cargo de governador do Estado da Bahia (realizou grandes obras- muitas envolvidas em denúncias de superfaturamento e ganhou a simpatia dos baianos com seu estilo paternalista). Em 1978 foi mais uma vez eleito governador do estado, por meio de um colégio eleitoral, governo a Bahia entre 1979 e 1983. Em 1984 tornou-se ministro das Comunicações de José Sarney, a gestão no ministério lhe rendeu concessões de TVs e rádios, assim construiu um império oriundo da TV Bahia, que se tornou filiada da TV Globo no estado.

Apoiou Fernando Collor de Mello e em 1994 no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (FHC) fez uma série de denúncias ao governo. Ainda na oposição, manteve-se ao lado de Lula até 2004, no entanto, seu declínio se deu quando Jaques Wagner (PT) ganhou no primeiro turno a eleição para governo da Bahia. Contudo, busca-se aqui explicitar que o governo de ACM na Bahia representou uma administração burocrática e autoritária.

[...] Para muitos, o governo de ACM tirara a Bahia da concepção de estado nordestino atrasado e baseado na agropecuária, para estado moderno e industrializado. Porém, apesar da classe média urbana ter crescido e fortalecido, a profissionalização da burocracia estatal obstruiu os canais de participação política, o que favorece a ação quase que monocrática do grupo político carlista (REIS, 2010, p. 73).

---

<sup>1</sup>Partido que dava sustentação ao regime militar.

A dominação política exercida por ACM, conhecida como Carlismo<sup>2</sup>, e por todo grupo ligado a ele, fez com que a administração no estado fosse caracterizada como anti-participativa, clientelista, conservadora e autoritária. A presença de grupos de esquerda não permitiam que os movimentos sociais ganhassem força no território baiano e todas as decisões governamentais eram discutidas internamente.

Avritzer (2007, p. 15-16) afirma ainda que houve forte resistência por parte da prefeitura de Salvador e do governo do estado, em implantar políticas participativas, tal resistência pode ser percebida de acordo com a maneira como a prefeitura de Salvador organizou o Plano Diretor Municipal praticamente sem audiências públicas ou ao tipo de participação da sociedade civil no Conselho de Saúde do município. Salienta ainda que a participação no estado foi se dando em cidades de oposição ao carlismo, merecendo destaque: Vitória da Conquista e Alagoinhas.

Milani (2006, p. 188) apresenta que enquanto nas regiões Sudeste e Sul o OP concentrava 45,6% e 37,8% das experiências municipais, na Bahia, durante o mesmo período, existia apenas um caso de OP, na cidade de Vitória da Conquista. Idem (p. 188-198) aponta que no estado quatro experiências foram pioneiras no processo de fortalecimento da participação social: o orçamento participativo de Vitória da Conquista, a gestão municipal de saúde em Salvador que regulamentou o funcionamento do Conselho Municipal de Saúde (CMS) em 1990, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) e o Congresso Popular<sup>3</sup> (CP) de Pintadas.

Segundo Pomponet (2012, p. 119-120) na Bahia, antes do PPA-P 2008-2011 uma única experiência de consulta à população no âmbito do planejamento havia sido realizada: o Orçamento Cidadão, em 2005 e 2006, que tinha o objetivo de coletar propostas para a LOA de 2006 e 2007. No entanto este processo apresentou falhas, já que os participantes não podiam indicar temas prioritários, pois no sistema já existiam solicitações cadastradas previamente pelo governo estadual e houve também ausência de transparência em relação à divulgação das solicitações dos participantes.

---

<sup>2</sup>Nome atribuído ao período em que ACM governou o estado da Bahia.

<sup>3</sup>O objetivo principal foi avaliar, integrar e harmonizar estrategicamente as políticas e ações públicas, estatais e de autogestão. (MILANI, 2006, p. 198)

Em seu estudo Milani (Idem, p. 203-207) conclui que cinco ordem de fatores explicariam, ou ajudariam a explicar, às dificuldades de uma gestão pública genuinamente participativa na Bahia; são elas:

- a) O desenvolvimento contemporâneo da Bahia está profundamente marcado por estratégias econômicas capitaneadas pelo capital corporativo (nacional e internacional) reprodutor de exclusão social e de desigualdades. (recente industrialização baiana com a chegada da Petrobrás nos anos 1950).
- b) O projeto de modernização local não tem sido evidentemente implementado à revelia das prioridades, valores, atitudes e interesses das elites baianas. (Carlismo como sinônimo de conservadorismo).
- c) A política na Bahia é fortemente marcada por uma concepção individual do poder institucional. (herança do patrimonialismo).
- d) A separação entre a capital (e o seu Recôncavo) e o interior do estado.
- e) O mito da *bahianidade*. (uma retórica transformada em ideal de uma Bahia que seria uníssona, singular e cordial).

Com todas as informações anteriormente citadas, pode-se concluir que a Bahia passou por longos períodos de governo autoritário e burocrático, o que dificultou a existência de experiências participativas mais frequentes e exitosas. Os governos arcaicos e a resistência dos gestores públicos emperrava o desenvolvimento do estado nos aspectos relacionados à participação dos cidadãos na administração pública, até mesmo porque os governantes consideravam a participação dos indivíduos desnecessária e um empecilho no desenvolvimento de suas ações.

Implantar efetivamente políticas de participação não é uma tarefa fácil em regiões menores, seria menos ainda em um estado com grandes dimensões como a Bahia. A prática da gestão democrática na Bahia deveria então levar em consideração a enorme dimensão que o estado possui e os seus diferentes costumes, tradições e necessidades.

Assim, torna-se relevante explicar o mecanismo adotado pelo estado na realização da primeira e ampla ação participativa elaborada no estado, o PPA-P 2008-2011 realizado em toda a

Bahia. Compreendendo-se assim na prática no que resultaram todas as discussões a cerca da participação social e desenvolvimento da gestão democrática em território baiano.

## 5. Gestão democrática na Bahia: o Plano Plurianual Participativo 2008-2011

A participação dos indivíduos na formulação e implementação de políticas sociais e mais especificamente no planejamento governamental na Bahia passou a apresentar ações concretas quando em 2007 Jaques Wagner vence a eleição tornando-se o governador do estado e busca realizar o planejamento participativo 2008-2011. Desde que assumiu a liderança no governo federal, o ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva afirmava que na sua gestão um dos principais objetivos seria tomar iniciativas que buscassem promover o diálogo entre sociedade civil e governo logo nos primeiros anos, este discurso foi adotado por todos os gestores petista. No entanto, há uma significativa controvérsia entre os discursos reproduzidos pela administração e o que de fato ocorreu.

Até que esse processo participativo se tornasse prática no estado, o Planejamento Plurianual era realizado apenas pelo governo. De acordo com dados extraídos do Caderno SEPLAN (2012, p. 28) o primeiro PPA da Bahia, vigente entre 1992 e 1995, foi elaborado por uma equipe de técnicos da então Coordenação Central de Planejamento- COCEPLAN, da Secretaria de Planejamento, Ciência e Tecnologia- SEPLANTEC, que atualmente é a SEPLAN. Neste período o planejamento era apontado como instrumento adequado para dar maior eficiência às ações do Estado e ressalta a necessidade de retomá-lo como fundamento estratégico para a promoção do desenvolvimento da Bahia.

(Idem, p, 29) o plano plurianual 1996-1999 adotou com mais clareza a regionalização, aglutinando os investimentos em torno de “núcleos de desenvolvimento” identificados como potenciais geradores de crescimento. A estratégia de desenvolvimento adotada foi a do “crescimento seletivo”, priorizando os segmentos que apresentassem maior potencial de inserção competitiva nos mercados nacional e mundial. Já no PPA 2000-2003, a novidade foi a adoção de uma nova regionalização. Segundo o documento, a nova realidade da economia baiana exigia uma espacialização que contemplasse os corredores de circulação da produção, em lugar do padrão vinculado às atividades produtivas tradicionais (bem como os anos anteriores não houve consulta à sociedade). Para a realização dos programas, a regionalização do estado ficou definida em oito grandes eixos de desenvolvimento: Chapada, Extremo Sul, Grande Recôncavo, Mata Atlântica, Metropolitano, Nordeste, Planalto e São Francisco.

Foi a partir do PPA 2004-2007 que a participação da sociedade se efetivou na construção do planejamento governamental. Denominado “Bahia: Desenvolvimento Humano e

Competitividade” esse plano foi a primeira tentativa do estado em amadurecer os diálogos e parcerias entre governo e a população, foi o instrumento de mudança e renovação no cenário político baiano; representantes de Conselhos, associações, lideranças empresariais, ONG’s e sindicatos participaram desse processo de inovação na gestão pública baiana.

De acordo com Silva (2012, p. 100), este PPA foi elaborado no ano de 2003, ainda durante a administração do Governador Paulo Souto (2004-2007), na época vinculado ao Partido da Frente Liberal (PFL), tendo como foco o âmbito social. Afirma ainda (idem, p. 107) que neste PPA merece destaque o reordenamento do processo de planejamento de Estado, cujo avanço é demonstrado através da consulta à sociedade.

Aprovado sob a lei nº 10.705 em 2007, o PPA 2008-2011 surge como mais um passo rumo ao desenvolvimento do estado no que diz respeito à evolução da gestão democrática. Este PPA foi organizado inicialmente a partir dos territórios de identidade, vale lembrar que a princípio existiam 13 territórios de identidade, até o PPA 2008-2011 eram 26, mas atualmente eles são 27 (a partir de 2012), sendo a título de conhecimento: Irecê, Velho Chico, Chapada Diamantina, Sisal, Litoral Sul, Baixo Sul, Extremo Sul, Médio Sudoeste da Bahia, Vale do Jequiirã, Sertão do São Francisco, Bacia do Rio Grande, Bacia do Paramirim, Sertão Produtivo, Piemonte do Paraguaçu, Bacia do Jacuípe, Piemonte da Diamantina, Semiárido Nordeste, Litoral Norte e Agreste Baiano, Portal do Sertão, Vitória da Conquista, Recôncavo, Médio Rio de Contas, Bacia do Rio Corrente, Itaparica, Piemonte Norte do Itapicuru, Região Metropolitana de Salvador e Costa do Descobrimento.

O programa Territórios de Identidade é instituído pelo decreto n. 12.354 de 25 de agosto de 2010, com a finalidade de promover o desenvolvimento econômico e social dos territórios de identidade na Bahia. O decreto define Território de Identidade como “agrupamento identitário municipal, formado de acordo com critérios sociais, culturais, econômicos e geográficos, e reconhecidos pela sua população como espaço historicamente construído ao qual pertence com identidade que amplia as possibilidades de coesão social e territorial”. Define ainda que a Secretaria de Planejamento é a responsável pela coordenação do programa, a qual deve desenvolver um planejamento territorial de políticas, ampliar a participação social na gestão das políticas, valorizando a diversidade cultural, econômica, social e geográfica.

A partir daí são instituídos: o Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial (CEDETER), como um fórum consultivo permanente para subsidiar a elaboração de políticas públicas territoriais, alicerçadas na proposta de desenvolvimento sustentável, em permanente diálogo com instituições públicas, entidades da sociedade civil e Colegiados Territoriais. O

CEDETER entre outras competências é responsável pela homologação dos Colegiados de Desenvolvimento Territoriais (CODETER), os quais são definidos como fóruns consultivos de discussão local de ações e projetos de desenvolvimento territorial, composto paritariamente por representantes do poder público estadual e municipal, pela sociedade civil organizada, em cada território.

O CEDETER é composto por representantes das secretarias de Planejamento, Desenvolvimento e Integração Regional; Saúde, Educação, Cultura, Desenvolvimento Urbano e Relações Institucionais, Agricultura, da Delegacia Estadual do Ministério de Desenvolvimento Agrário, do Ministério de Integração Regional e de representantes do CODETER.

Pode-se observar que a composição destes dois conselhos, responsáveis pelo planejamento do desenvolvimento dos territórios, é ampla e abre espaço para representação da sociedade civil dos territórios.

A breve descrição do Programa Territórios de Identidade na Bahia possibilita uma melhor compreensão do PPA Participativo, pois este último se vincula ao Programa dos Territórios, uma vez que os territórios são unidades a partir das quais o planejamento é elaborado no estado. Além disso, as discussões do PPA-P ocorrem de quatro em quatro anos e elas não estão desvinculadas das atividades frequentes do Programa Territórios de Identidade. Como vamos observar, os mecanismos institucionais se entrecruzam com os do Programa dos Territórios.

O decreto n. 11.123 de 30 de Junho de 2008 instituiu o Conselho de Acompanhamento do Plano Plurianual (CAPP)- PPA 2008-2011- para subsidiar e aconselhar o governo do estado na execução do referido PPA e propor ajustes necessários. O CAPP se compõe de representantes governamentais (Secretário de Planejamento e Secretário de Relações Institucionais) e de representantes da sociedade civil (dois representantes de cada um dos territórios).

Os membros do CODETER participam do CAPP, acompanhando a execução do PPA, o qual foi discutido e contou com a colaboração dos representantes das entidades em cada território.

De acordo com a SEPLAN, após o primeiro PPA-P, em 2007, outros processos de consulta à sociedade civil foram realizados no estado, como as conferências de cultura, educação, direitos humanos, comunicação, juventude e igualdade social. Além disso, aconteceram os

diálogos territoriais, entre os meses de abril e junho de 2010, promovidos pelo CAPPa e pela Coordenação Estadual dos Territórios (CET).

Para o plano de 2008-2011 foram realizadas reuniões nos 26 territórios de identidade, resultando em oito mil propostas. O prazo para enviar o PPA ao Legislativo era até 31 de agosto. Foram realizadas plenárias em 17 territórios de identidade, as quais contaram com a participação diária de 800 pessoas.

Após a apresentação das propostas nas plenárias, o conjunto delas é analisado na Secretaria de Planejamento, onde podem ser ou não validadas. Entre os aspectos que são avaliados na validação das propostas estão: elas devem ser claras; não são validadas propostas cujo conteúdo envolva outros entes federativos, que não o Estado da Bahia; também não são validadas redações confusas e aquelas que já tenham sido contempladas em outras propostas. Após a validação os textos das propostas são revisados, formalizados e uniformizados, sendo estão posteriormente sistematizadas em eixos, núcleos temáticos e temas. Tais propostas são encaminhadas para as respectivas secretarias, que definem a inclusão ou não no seu planejamento, sendo reenviadas para a SEPLAN, responsável pela organização e finalização do PPA, a ser enviado para apreciação no Legislativo.

Segundo informações da SEPLAN vários princípios foram considerados na formulação do PPA Bahia, sendo eles: a adoção do mapa estratégico de governo como referência para a consulta pública, enfoque territorial dos processos de planejamento, envolvimento das secretarias na implementação do PPA-P, qualificação dos servidores públicos estaduais para a moderação das plenárias territoriais e a transparência.

Sendo assim, de acordo com os dados apresentados, pode-se afirmar que o PPA-P 2008-2011, foi à primeira experiência consolidada de participação efetiva da sociedade no planejamento governamental baiano, com ideias inovadoras e mecanismos de maior organização, o planejamento participativo mostrou que se realizado desta forma, torna-se um poderoso instrumento estabelecedor de um diálogo entre população e governo.

O plano mais recente é o 2012-2015, dados extraídos do Caderno SEPLAN (idem p. 43) apontam que basicamente foi adotado o mesmo mecanismo de elaboração do PPA-P anterior, buscando-se apenas corrigir as falhas. Aqui, procurou-se, por exemplo, realizar: i) proposição de um seminário de apresentação do Plano a representantes territoriais, foram convocados nove representantes por território: integrantes do CAPPa, do CODETER, do CEDETER e dos GTTs. Com esse seminário buscou-se mostrar aos participantes um balanço dos sucessos

e insucessos da experiência do PPA-P, visando melhoras e tornar mais eficiente o andamento do presente planejamento, bem como: qualificar as propostas e indicar as limitações orçamentárias com o intuito de fazer com que cientes das condições dos governos, as propostas condissessem com o que poderia de fato ser realizado.

O PPA Participativo de 2012-2015 foi instituído pelo decreto n. 12.578 de 8 de fevereiro de 2011, com o objetivo de construir um relatório de escuta social para contribuir na elaboração do referido PPA. A novidade aqui foi a criação dos GTTs – Grupos de Trabalho Territoriais-responsáveis por fomentar a escuta social. Os GTTs tinham como membros, em cada território, integrantes do CAPP, do CEDETER, bem como da Diretoria Regional de Educação (DIREC) e da Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola (EBDA).

No entanto, da maneira que é citado pela SEPLAN, à impressão que se tem é de que o processo ocorreu de modo satisfatório, no entanto vários foram os aspectos negativos e problemas encontrados pela administração baiana durante e depois a realização das plenárias do PPA-P.

Em seus estudos, Pomponet (2012) apresenta vários aspectos referentes a falhas no processo de desenvolvimento deste mecanismo de participação social. Entre elas estão:

- a) Tumultuado processo consultivo nos Colegiados Territoriais: a ausência de normas claras para o processo de indicação das propostas – tais como a definição de 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;
- b) Não engajamento das secretarias setoriais na discussão sobre as prioridades territoriais;
- c) [...] por falta de mecanismos, 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;
- d) A estratégia empregada pela Secretaria de 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. A escassez de recursos foi 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;

- e) Pouca disposição das secretarias estaduais de discutir prioridades territoriais com o CAPP;A;
- f) Pouca disposição para o diálogo com os movimentos sociais por parte da equipe técnica das secretarias;
- g) Propostas que não foram registradas;
- h) Modificações no teor das propostas e mudanças nos eixos temáticos, contrariando o que havia sido acordado nas reuniões plenárias;
- i) Falta de legitimidade para a indicação de novas prioridades pelos conselheiros, já que não existem regras que permitam a formulação de novas reivindicações;
- j) O processo de consulta nos territórios ocorreu sem qualquer espécie de supervisão das secretarias do Planejamento e de Relações Institucionais;
- k) Problemas como a elaboração de novas propostas e total ausência de metodologia referente ao processo de indicação;
- l) Fragilidades dos representantes do CAPP;A em alguns territórios e desarticulação dos Colegiados Territoriais;
- m) Ausência de metodologia clara para a eleição das prioridades e a definição sem a mediação de representantes do Estado, o que tornou o processo pouco transparente;
- n) Ausência do governador e de gestores governamentais nas reuniões do CAPP;A
- o) Precária infraestrutura necessária para o conselho;
- p) Na prática, baixa territorialização das ações de governo;
- q) O governo não disponibilizou recursos para mobilização da população para a realização das plenárias do PPA-P 2012-2015.

Com todos os quesitos acima apontados, pode-se concluir que há uma grande fragilidade nos mecanismos adotados pelo governo estadual na tentativa de consolidar a gestão democrática na Bahia. Inicialmente, o descompromisso por parte dos gestores acaba sendo um dos fatores primordiais para os insucessos que se sucederam, por exemplo, na continuidade dos trabalhos exercidos pelo CAPP;A.

A experiência mostra que a Bahia sai à frente de outros estados brasileiros na tentativa de desenvolver gestões cada vez mais democráticas, no entanto é preciso explicitar que enquanto

houver grandes disparidades entre a teoria e a prática, ficará mais difícil alcançar um nível totalmente satisfatório de participação social na administração pública.

No discurso adotado pela Secretaria de Planejamento do estado fica-se a sensação de que na Bahia os mecanismos utilizados para promover a democracia participativa estão adequados, no entanto, é preciso que maior atenção seja dada aos problemas oriundos de tais experiências na tentativa de dar ao processo maior qualidade e eficiência.

A Bahia passou por longos anos de administrações autoritárias e fechadas (entende-se aqui fechadas como administrações cujas decisões foram tomadas internamente sem interferência direta da população), natural que as primeiras experiências apresentem falhas que precisem ser corrigidas, mas a administração não pode adotar o discurso egocêntrico e não reformular os métodos para as próximas experiências.

Villanueva (2003) direciona suas análises para a importância da interação entre governo e sociedade civil, para que assim sejam construídos consensos sobre a elaboração das políticas públicas. Segundo ele a elaboração corresponde ao processo mais complexo já que exige muita informação e conhecimento sobre a realidade a ser enfrentada.

Muitos desafios ainda precisam ser vencidos, a resistência de muitos prefeitos que consideram o PPA-P um projeto esquerdista, os desafios para transformá-lo em uma cultura e as dificuldades de desburocratizar o governo e estimular a sociedade a participar.

O fato de a Bahia ter sido o primeiro estado brasileiro a criar mecanismos institucionais legais que garantem a participação na elaboração do planejamento do estado não significa que realmente estes mecanismos garantam de modo eficiente à participação popular e gere ações que busquem atender as demandas da população. É de responsabilidade da administração pública zelar pelo bem-estar social e promover políticas que o garantam.

O levantamento dessas informações permite afirmar que o PPA-P na Bahia ainda necessita de investimentos em recursos financeiros, humanos e em tecnologia administrativa. As gestões conservadoras que se antecederam no governo do estado fazem com que muitos servidores se oponham a mudanças no planejamento estadual e se tornem obstáculo para ampliar a gestão democrática no estado.

## 6. O Plano Plurianual nos municípios

O desenvolvimento local e a execução de políticas públicas voltadas para a melhoria dos municípios brasileiros vêm acompanhando o debate sobre o Planejamento Plurianual. A articulação entre o governo federal, estadual e municipal vem gerando pontos positivos quando o assunto é planejar ações voltadas para o desenvolvimento das cidades brasileiras.

Pensando nisso, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (junto a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos) propôs as Agendas de Desenvolvimento Territorial, cujo objetivo é construir uma visão compartilhada de planejamento a partir da convergência das estratégias federal e estadual constante nos respectivos planos plurianuais, sobretudo nas intervenções já em execução ou planejadas. Na medida em que as Agendas de Desenvolvimento foram sendo pactuadas, os municípios terão informações estratégicas para elaborar os seus planos plurianuais, considerando as oportunidades de mobilização de investimentos federais e estaduais, evitando assim que investimentos planejados ou em andamento deixem de ser considerados pelo município no seu planejamento.

Segundo dados retirados do Programa de Apoio à Elaboração e Implementação dos PPAs municipais- 2014-2017- Agendas de Desenvolvimento (2013, p. 9) o objetivo de tal material é contribuir como um “roteiro” para os técnicos e gestores das Secretarias Municipais de Planejamento com a finalidade de orientar e acompanhar a elaboração dos PPAs municipais.

De acordo com o capítulo IV, art. 30 da Constituição Federal:

Compete aos municípios (EC nº 53/2006):

- I- Legislar sobre assuntos de interesse local;
- II- Suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
- III- Instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;
- IV- Criar, organizar e suprimir Distritos, observada a legislação estadual;
- V- Organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

- VI- Manter, com a cooperação técnica financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;
- VII- Prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;
- VIII- Promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
- IX- Promover proteção do patrimônio histórico-cultural, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual”.

O art. 44 da Lei de Responsabilidade Fiscal (2000) apresenta:

No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Diante dessas competências é possível entender como a realização do Planejamento Participativo contribui para que o município atenda as necessidades da população e lhes garanta o direito de participar das etapas decisórias de formulação à implementação de políticas públicas.

## **6.1 O Estatuto da Cidade**

O Estatuto da cidade se refere à Lei Federal de nº 10.257 e foi criado para regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal que ditam a política de desenvolvimento urbano e normas de ordem pública bem como de interesse social.

Em seu art. 2º a lei regulamenta que entre seus objetivos “a política urbana tem como diretrizes à garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; e à gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”.

Logo, o Estatuto da Cidade surge como um instrumento importante na tentativa de tornar a gestão pública brasileira mais democrática e acessível, contando com outras ferramentas como o Plano Diretor.

## **6.2 O Plano Diretor**

De acordo com Andrade (2010, p. 12-13) o Plano Diretor constitui-se no principal instrumento de planejamento sustentável das cidades, contribuindo na definição de diretrizes para expansão urbana e de desenvolvimento nas mais diversas áreas, como turística, industrial etc., visando sempre o interesse da coletividade. É por meio dele que as normas para utilização dos demais instrumentos da política urbana municipal são inseridas no planejamento municipal, possibilitando que os mesmos sejam utilizados.

O Plano Diretor deve estar ligado a todos os instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA), sendo que este vínculo se estabelece mediante programas e ações inseridas no PPA investimentos considerados prioritários pela LDO e garantia da LOA de que os recursos investidos sejam executados. Este Plano surge como um mecanismo constitucional de garantia à participação popular na administração pública.

## 7. Metodologia

Essa pesquisa foi realizada utilizando-se o método qualitativo, está pautada em resultados obtidos mediante documentação indireta (fontes primárias e bibliográficas) e documentação direta (entrevistas).

- Documentação indireta

Como bem afirma Amaral (2007, p.1) a pesquisa bibliográfica é uma etapa fundamental em todo trabalho científico que influenciará todas as etapas de uma pesquisa, na medida em que der o embasamento teórico em que se baseará o trabalho. Sendo assim, buscou-se inicialmente fazer um levantamento da literatura sobre a história do planejamento governamental em âmbito nacional e estadual, visando entender como se deu o desenvolvimento do sistema de planejamento brasileiro até o que hoje se conhece por planejamento participativo.

O acesso à bibliografia foi feito de modo manual e eletrônico. Com tais documentos foi possível analisar as diferentes percepções dos autores quanto ao planejamento, planejamento participativo e sua evolução no Brasil e na Bahia; bem como acompanhar o processo de evolução da gestão democrática no estado.

Neste aspecto, incluíram-se nas análises documentais as atas das 12 plenárias que ocorreram durante a elaboração do PPA-P no município de Santo Amaro, cujo conteúdo será mais explorado no ponto 7.1.

Para Godoy (1995, p. 21) a pesquisa documental é constituída pelo exame de materiais que ainda não receberam um tratamento analítico ou que podem ser reexaminados com vistas a uma interpretação nova ou complementar; como no caso das atas, onde a análise minuciosa de seus conteúdos permitirá compreender para quais áreas então voltadas as demanda da população e quais as principais propostas.

- Documentação direta

Goldenberg (2009) afirma que a pesquisa qualitativa é útil para identificar conceitos e variáveis relevantes de situações que não podem ser estudadas quantitativamente. É inegável a riqueza que pode ser explorar os casos desviantes da “média” que ficam obscurecidos nos

relatórios estatísticos bem como o valor da pesquisa qualitativa para estudar questões difíceis de quantificar, como sentimentos, motivações, crenças e atitudes individuais. Nesse sentido, a técnica das entrevistas torna-se fundamental para identificar nos entrevistados as reações e aferir se seus comportamentos apresentam controvérsia em relação as suas palavras.

Segundo Martins (2004), a pesquisa qualitativa é definida como aquela que privilegia a análise de micro processos, através do estudo das ações sociais individuais e grupais, realizando um exame intensivo dos dados, e caracterizada pela heterodoxia no momento da análise. O que se adequa aos objetivos deste estudo que estão voltados também a compreender a participação, ou não participação, dos indivíduos no Planejamento Participativo no município de Santo Amaro.

Afirma ainda que a metodologia qualitativa, mais do que qualquer outra, levanta questões éticas, principalmente, devido à proximidade entre pesquisador e pesquisados. Ainda que a maioria dos pesquisadores (especialmente os sociólogos) dedique pouca atenção a essa questão, existe uma elaborada discussão- principalmente entre os antropólogos- que procura dar conta dos problemas decorrentes da relação de alteridade entre os dois pólos na situação de pesquisa.

A pesquisa de dados foi realizada mediante levantamento e análise documental sobre o planejamento no Brasil e na Bahia e discussões iniciais sobre a gestão democrática, mas as respostas para os questionamentos que iniciaram essa discussão foram encontradas principalmente através das entrevistas. De acordo com Roesch a entrevista (1996, p. 150):

É uma técnica demorada e requer muita habilidade do entrevistador. Seu objetivo primário é entender o significado que os entrevistados atribuem a questões e situações em contextos que foram estruturados anteriormente a partir de suposições do pesquisador.

As entrevistas e as relações estabelecidas entre o pesquisador e os envolvidos neste processo tornam-se fundamentais para o andamento da pesquisa e os resultados que serão obtidos, já que elas permitirão reconhecer nos gestores e na população as concepções do processo de realização do PPA-P. Neste contexto, Zanten (2004) apresenta que como a seleção do campo

de estudo, a condução das entrevistas supõem a observação de um conjunto de regras que tem que observar primeiramente com a pertinência científica e social a guia da entrevista; o que se adequa a metodologia em que esta pesquisa está embasada, já que foram entrevistados técnicos da secretaria de Administração do município e 10 participantes de uma das plenárias.

De modo geral, as informações diretas referentes à metodologia aplicada no processo de implementação do PPA-P no município foram oriundas das entrevistas, já que as atas das reuniões não possuíam dados suficientes para obtenção de resultados e não existia outra fonte onde tais informações pudessem ser consultadas, por exemplo, no site da prefeitura ou em documentos legais de domínio da mesma.

Foram então elaborados dois roteiros semiestruturados das entrevistas, um direcionado aos técnicos da secretaria de Administração e outro aos participantes de uma das plenárias que ocorreu na zona urbana da cidade.

De modo geral, inicialmente foi realizado um levantamento bibliográfico para obter embasamento teórico necessário para iniciar as discussões referentes ao planejamento no Brasil, a participação popular, a gestão democrática no Brasil e na Bahia e os aspectos voltados ao Planejamento Participativo (definições, mecanismos de institucionalização etc.). Realizou-se ainda análise de dados secundários oriundos de pesquisas feitas na internet e documentos digitalizados, buscando-se ampliar as informações disponibilizadas no trabalho.

Posteriormente foram realizadas entrevistas com técnicos da Secretaria de Administração, responsáveis pela execução e andamento das plenárias do planejamento participativo municipal, com o intuito de colher informações a respeito de como este processo aconteceu, desde a sua organização até a implementação e a realização das plenárias. Busca-se neste momento identificar a visão que a administração tem da importância da participação popular nos processos de formulação e implementação de políticas públicas, bem como o conhecimento que possuem sobre como o PPA-P deve ser estruturado.

Num terceiro momento foram realizadas entrevistas com um grupo de indivíduos que participaram das plenárias do PPA-P nos bairros. O objetivo aqui foi obter informações referentes às necessidades dos munícipes bem como a opinião destes a respeito da importância do planejamento participativo realizado no município.

Na quarta etapa foram analisadas as atas das plenárias bem como registros referentes às mesmas, com o objetivo de fazer um levantamento das propostas apresentadas, o nível de

participação, os bairros com maior índice de participação e os bairros onde a participação ocorreu de modo menos efetivo, sendo apontadas as localidades que foram escolhidas para que ocorressem as plenárias do PPA-P.

Com as entrevistas concluídas e os dados necessários colhidos, as informações foram avaliadas e organizadas em categorias similares.

Ex. Principais preocupações dos munícipes, bairros com maior índice de participação, área que recebeu maior número de propostas e quais propostas etc.

É importante salientar que:

- Para a realização das entrevistas contou-se com dados e informações previamente obtidas referentes a planejamento participativo bem como sobre metodologia de PPAs municipais.
- Todo depoimento oral, visto como fundamental para o desenvolvimento da pesquisa foi gravado e transcrito.

## **7.1 Atas das Plenárias**

Todas as reuniões do PPA-P municipal possuem registros do que teoricamente foi dito pelos participantes. Para a análise das atas os conteúdos foram divididos de acordo com as plenárias e os temas, visando levantar, de modo geral, quais foram às propostas direcionadas a cada área (secretaria). Foram construídas tabelas, onde separadas por áreas as propostas foram identificadas. No entanto, há dificuldade em afirmar a veracidade de tais informações já que as atas foram produzidas manualmente e em papéis avulsos, ou seja, não houve cuidado por parte da equipe de técnicos em estruturar este processo com maior formalidade.

A análise das atas teve como principal objetivo identificar de modo geral quais as demandas apontadas pelos munícipes. No entanto o modo através do qual este processo foi elaborado possui falhas. Não existe nas atas dimensões que facilitem a compreensão das questões apontadas pelos participantes das plenárias, já que as anotações foram feitas em folhas de papel ofício sem formalidade- sem possuir sequer o timbre da prefeitura ou marca que comprove a sua legalidade- o que se apresentou como dificuldade no desenvolvimento do trabalho.

Contudo, observa-se que não houve estrutura adequada de formulação das fichas nas quais as informações seriam transcritas. Nos relatórios constam apenas as supostas propostas, finalidades/justificativas apresentadas de modo subjetivo- onde não fica explícito se estas são de acordo com a visão da administração ou dos participantes-, as ações que seriam realizadas de acordo com as propostas citadas -também apresentadas de modo subjetivo- e um quadro destinado à divulgação dos prazos de início e realização das atividades, mas que, no entanto não foram informados.

## **7.2 Entrevistas**

A coleta de dados referente às informações sobre o índice de participação e toda a estrutura do PPA-P realizado no município foi feita mediante entrevistas realizadas com os técnicos da Secretaria de Planejamento, envolvidos diretamente no processo e representados em sua maioria pelo controlador do município, e com 10 participantes de uma das plenárias, cujos nomes serão preservados.

### **7.2.1 Técnicos da Secretaria de Administração**

Os técnicos da Secretaria de Administração tiveram como porta-voz principal o controlador do município, Senhor Wanderley Rocha, que cedeu entrevista respondendo a indagações referentes à visão da administração pública de todo o processo realizado, desde como foi estruturado o modelo do PPA-P implementado no município desde como viam a participação da população nas plenárias.

Entre as perguntas feitas ao entrevistado estavam:

- a) Quando a administração percebeu que era importante acelerar o processo de participação no município?
- b) Como foi estruturado e implementado o modelo de PPA-P no município?
- c) Quais os meios de divulgação utilizados?
- d) Houve comprometimento por parte dos participantes?
- e) Nas plenárias haviam debates?
- f) Quais as principais demandas da população?

- g) De que modo à administração vê a importância da participação?
- h) O município seguiu o modelo de outra localidade?
- i) Considera a experiência exitosa?
- j) Qual o mecanismo adotado para a validação das propostas?
- k) Os temas foram priorizados de acordo com as necessidades dos bairros?
- l) Quais as dificuldades encontradas durante este processo?

Com as respostas obtidas mediante as entrevistas realizadas com técnicos da secretaria de Administração nitidamente percebe-se que os gestores possuem uma visão preconceituosa no que se refere à participação dos indivíduos na formulação de políticas públicas. Para eles, a maior parte da população não possui conhecimento e esclarecimento que os permitam fazer parte de tal processo.

Esta visão reflete a gestão burocrática e autoritária que durante anos se perpetuou no Brasil. O que traz inclusive uma resistência por parte dos gestores em entender que a participação social além de otimizar os resultados- já que se entendendo o que é prioridade para os indivíduos torna-se mais fácil desenvolver ações que desencadeiem desenvolvimento efetivo da comunidade- é importante para promoção e amadurecimento da gestão democrática brasileira.

Com as entrevistas, como bem cita Goldenberg (2009) quando afirma que “através destas é possível identificar informações que ficam obscurecidas e estudar questões difíceis de quantificar como motivações e atitudes individuais”, nota-se que a gestão do município adota o discurso de ser democrática e, no entanto acaba por não priorizar os princípios da democracia, dificultando a aproximação dos indivíduos e os gestores.

O curioso é observar que a atual administração é Petista, partido que adota a gestão democrática como um de seus princípios e que, no entanto na prática distancia-se da teoria.

### **7.2.2 Participantes das Plenárias**

Para analisar a visão dos munícipes quanto à realização do PPA-P foi escolhido um grupo de 10 pessoas da Plenária realizada no dia 30/07/2013 no bairro Sacramento, esta plenária contou com o total de 37 participantes. A escolha desta plenária se deu buscando encontrar um equilíbrio de acordo com o número de pessoas, não foi a plenária que teve o maior número de participantes e nem foi a que obteve o menor número. É importante esclarecer que não só os

participantes assinavam a lista de presença, como também os técnicos e gestores presentes no local, logo 37 não correspondem apenas aos indivíduos que não possuem vínculo com a administração, entre estes estavam funcionários da escola, membros da Secretaria de Administração e moradores do bairro.

Deste grupo o objetivo foi colher informações referentes à opinião que possuíam sobre o processo realizado no bairro e quais os pontos positivos e negativos que destacam desta experiência.

As informações obtidas mediante a realização das entrevistas bem como as pesquisas documentais levaram aos resultados apresentados a seguir.

## 8. O Planejamento Participativo em Santo Amaro

Muitas cidades brasileiras adotaram o sistema participativo na elaboração de suas peças orçamentárias. A Bahia foi o primeiro estado federativo a adotá-lo e a disseminar esta prática por seus municípios com uma perspectiva nova e ampla. Logo, mais do que participativo, a tentativa de incorporar este hábito à administração pública busca trazer para a população uma visão ampla do que é cidadania e reforçar o seu papel como agente atuante no desenvolvimento da política.

Neste sentido, Santo Amaro desponta como uma das cidades onde a prática de intervenção social na administração pública passa a ser amadurecida. Com o intuito de ser instrumento de escuta social, o Plano Plurianual Participativo foi à estratégia adotada pelos atuais gestores para aferir quais as necessidades e prioridades dos munícipes e assim incluí-las no Planejamento 2014-2017.

### 8.1 Estrutura do PPA-P

O mecanismo adotado pela administração municipal divergiu em alguns aspectos do modo como foi elaborado em âmbito estadual ou em outros municípios, não foi construída uma metodologia adequada. De acordo com entrevista realizada com gestores responsáveis pela organização do referido programa e membros das comunidades que participaram das plenárias a organização do PPA-P apresentou a seguinte metodologia:

- Foram realizadas 12 plenárias em 12 localidades distintas;
- Cada eixo foi representado por uma secretaria, de modo que as propostas foram sugeridas e direcionadas as secretarias municipais, as secretarias possuíam propostas previamente discutidas internamente e elaboradas pelas mesmas, visando analisar se havia conformidade entre estas e as necessidades apontadas pela população, não ficou claro o intuito de fazer esta análise;
- Cada secretaria ocupava determinado espaço na escola em que a plenária estava sendo realizada, logo as pessoas que tivessem propostas voltadas para área de Cultura, Turismo e lazer se direcionariam para a respectiva sala;

- Antes de cada plenária os técnicos explicavam para a população (com o auxílio de apresentação de slides) o que era o PPA-P e os objetivos da plenária bem como seria o mecanismo adotado e como seriam expostas as opiniões e as propostas;
- Em cada plenária ocorreram debates entre a população e a administração (de acordo com os gestores, as discussões eram priorizadas de acordo com as necessidades dos bairros, mas eram aceitas propostas direcionadas a toda a cidade. No entanto não ficou claro o método utilizado para a validação das propostas);
- As propostas foram anotadas e encaminhadas para suas respectivas secretarias;
- Posteriormente cada secretaria ficou responsável pela análise das propostas encaminhadas;
- Essas análises foram encaminhadas para a secretaria de administração que, ao ser transformado em um só documento (com o auxílio de uma empresa de contabilidade de Salvador, cujo nome não foi divulgado), foi analisada pela Câmara de vereadores para sua aprovação e inclusão no PPA 2014-2017 (uma equipe de contabilidade da capital baiana foi contratada para analisar o PPA e elaborar o modelo das fichas utilizadas para anotações das proposições indicadas nas plenárias, ou seja, prestar auxílio aos técnicos durante a realização do PPA-P).

A Secretaria de Administração, responsável direta pela organização do PPA-P, deixa claro que o modelo adotado pelo município não foi inspirado em um método adotado por outra localidade. Anteriormente foi solicitado que os secretários e seus técnicos fizessem um apanhado geral das ações que desejavam para os próximos 4 anos e nas reuniões, segundo os gestores, a população teve espaço para expor o que desejavam para as secretarias de educação, saúde, esporte e lazer, cultura e turismo, etc., posteriormente o que foi citado pela população e o que havia sido planejado foi avaliado. As devolutivas a população deverão ser realizadas de 4 em 4 meses nas audiências públicas, com o intuito de expor que ações foram realizadas. Nas audiências os secretários deverão dizer quais ações foram feitas pela sua secretaria, os gastos e o público beneficiado com as mesmas.

De modo geral esses foram os mecanismos adotados pelo município para a realização das plenárias do planejamento participativo.

### 8.1.1 As plenárias

Entre os dias 25 de Julho e 12 de Agosto de 2013 ocorreram as 12 plenárias do PPA-Participativo. Inicialmente, a realização das plenárias estava prevista para acontecer entre os meses de Maio e Junho, no entanto, em decorrência das festas juninas tornou-se inviável realizá-las nesse período, pois haveria maior dificuldade em mobilizar os munícipes. Em decorrência do prazo reduzido foram realizadas apenas 12 plenárias, que não ficaram restritas a sede e ao centro da cidade, foram realizadas também em distritos e na periferia do município. No entanto, pode-se afirmar que o número reduzido de participantes e plenárias não representa de modo satisfatório a população de Santo Amaro, município que possui aproximadamente 60.000 habitantes e 486 km<sup>2</sup> (IBGE, Censo 2010). Com o número tão baixo de participantes nas plenárias não dá para concluir que as propostas apresentadas cobrem as demandas gerais da população. O PPA foi enviado para a Câmara no dia 30 de Agosto para aprovação.

No quadro seguinte encontram-se as localidades, as datas e o número de participantes das plenárias.

Quadro 1- localidades, datas e número de participantes das plenárias

<b>Localidade</b>	<b>Data</b>	<b>Número de participantes</b>
<b>Colégio Prado Valadares (Trapiche/ Sede)</b>	25/07/2013	45
<b>Escola Professor Alfredo Lemos (Entrada da Pedra-Distrito)</b>	26/07/2013	38
<b>Centro Educacional Antônio S. Paim (Oliveira dos Campinhos- Distrito).</b>	29/07/2013	39

<b>Escola Padre José Gomes Loureiro (Sacramento-Sede)</b>	30/07/2013	37
<b>Escola Municipal Luís Eduardo Magalhães (Derba/ Pilar- Sede)</b>	31/07/2013	50
<b>Escola Municipal Isabel Coelho (Nova Conquista-Sede)</b>	01/08/2013	37
<b>Colégio São José (Caixa D'água- Sede)</b>	02/08/2013	35
<b>Escola Municipal Nestor da Costa Oliveira (Pedra-Distrito)</b>	06/08/2013	31
<b>Escola Edvaldo Machado (Candolândia- Sede)</b>	07/08/2013	15
<b>Escola Maria dos Anjos Sales Brasil (Nova Santo Amaro- Sede)</b>	08/08/2013	52
<b>Centro Educacional Municipal de Acupe (Acupe- Distrito)</b>	09/08/2013	29
<b>Escola Municipal Stella Mutti (Centro- Sede)</b>	12/08/2013	27
<b>Total</b>		<b>435</b>

De acordo com o quadro 1 pode-se observar que o número maior de indivíduos presentes em uma plenária foi 52 e o menor índice foi de 15 pessoas. Esses dados revelam que um número pequeno de munícipes participou do processo de formulação do PPA 2014-2017, o que

dificultou uma visão ampla referente às necessidades e prioridades dos cidadãos. No entanto, as atas oriundas das plenárias registram um número maior de propostas nas reuniões que tiveram um número menor de participantes.

A prefeitura utilizou como meio de divulgação da realização das plenárias carros de som, principal meio de veiculação de notícias no município, e faixas espalhadas pelas principais ruas, no entanto, apesar de haver uma pequena divulgação quanto à realização das plenárias não houve incentivo para mobilizar a população, ou seja, o poder público transferiu a responsabilidade de convocar os munícipes para os carros que veiculavam pela cidade (é importante citar que em muitas ruas da cidade é difícil o acesso por meio de veículos, o que impossibilitou que muitas pessoas tivessem acesso às informações) e faixas espalhadas pelas ruas principais, enquanto atividades como a criação de um comitê de mobilização poderia surtir maior efeito e atingir um número maior de pessoas. Vale ressaltar que os comitês de mobilização são instâncias que articulam a implantação de um Plano em determinada região, sendo compostos por lideranças com maior capacidade de articulação e disponibilidade entre as diversas instituições da sociedade. Neste caso a mobilização social possibilitaria aos cidadãos participar e se aproximar das instâncias de decisão e interferir no processo de elaboração de projetos e ações para o município. Esta seria inclusive uma estratégia de estímulo à participação social nas atividades da administração pública. Logo, uma das conclusões a qual se pode chegar é que o número reduzido de pessoas que participaram das plenárias se deve, entre outros fatores, a falta de esclarecimento quanto ao que seja o PPA-P e a sua importância para o desenvolvimento da cidade, já que boa parte das pessoas afirma não manifestar interesse em participar em detrimento de não possuir conhecimento técnico sobre o sistema orçamentário.

Com base na análise das atas das plenárias disponibilizadas pela secretaria de Administração veja quais as áreas temáticas e os principais temas abordados nas plenárias (vale ressaltar que os temas não estão apresentados por ordem de relevância):

<b>Área temática</b>	<b>Temas /Propostas</b>
<b>Educação</b>	Construção de escolas
	Melhorias na infraestrutura das escolas (construção e investimentos em

	laboratórios, bibliotecas, etc.)
	Formação continuada para professores
	Melhoria no salário dos professores
	Melhorias no transporte escolar
	Atenção à falta de material escolar
	Construção de creche-escola
	Melhorias na merenda escolar

Quadro 2- Área temática Educação e temas/propostas

Área temática	Temas /Propostas
Saúde	Construção de PSFs
	Contratação de médicos
	Atendimento mais eficiente da SAMU
	Construção de UPA
	Atendimento mais eficiente nos hospitais

Quadro 3- Área temática Saúde e temas/propostas

Administração	Temas/propostas
	Saneamento básico
	Iluminação pública
	Segurança pública
	Urbanização e pavimentação
	Moradia

Quadro 4- Área temática Administração e temas/propostas

<b>Cultura e Turismo</b>	<b>Temas/propostas</b>
	Incentivo a cultura
	Implementação de projetos culturais
	Implantação de espaços culturais
	Apoio a grupos culturais

Quadro 5- Área temática Cultura e Turismo e temas/propostas

<b>Meio Ambiente e Agricultura</b>	<b>Temas/propostas</b>
	Revitalização do Rio Subaé
	Atenção à produção agrícola
	Apoio a projetos agrícolas
	Cursos de agricultura
	Atenção especial as vítimas contaminadas com o chumbo

Quadro 6- Área temática Meio Ambiente e Agricultura e temas/propostas

<b>Assistência Social</b>	<b>Temas/propostas</b>
	Políticas de inclusão para deficientes
	Sede para atividades de convivência com grupo de crianças, jovens e idosos
	Implantação de Centro de Referência de Assistência Social

Quadro 7- Área temática Assistência Social e temas/propostas

<b>Esporte e lazer</b>	<b>Temas/propostas</b>
	Construção de quadras poliesportivas

	Políticas de incentivo ao esporte
	Revitalização de praças

Quadro 8- Área temática Esporte e lazer e temas/propostas

## 8.2 Metodologia

A realização deste processo de escuta social no município de Santo Amaro contou com uma metodologia questionável e totalmente destoante de como foi elaborada a nível estatal e como é elaborada em outros municípios brasileiros. De acordo com Pomponet (2012) a realização do Plano Plurianual Participativo na Bahia que teve seu início em fevereiro de 2007 começou a ser concebida a partir de dois elementos: o primeiro foi à adoção dos Territórios de Identidade como unidade de planejamento para o PPA 2008-2011 (com base nesse critério de regionalização, foram organizadas as plenárias para o processo de escuta social). E o segundo foi o Mapa Estratégico, que serviu para orientar o desenvolvimento da Bahia nos 20 anos seguintes. No Mapa Estratégico, elaborado a partir de 2006, estão definidos a visão de futuro, os macro objetivos, os eixos de desenvolvimento, as diretrizes estratégicas socioeconômicas, as diretrizes territoriais e as diretrizes de implementação dos princípios de gestão.

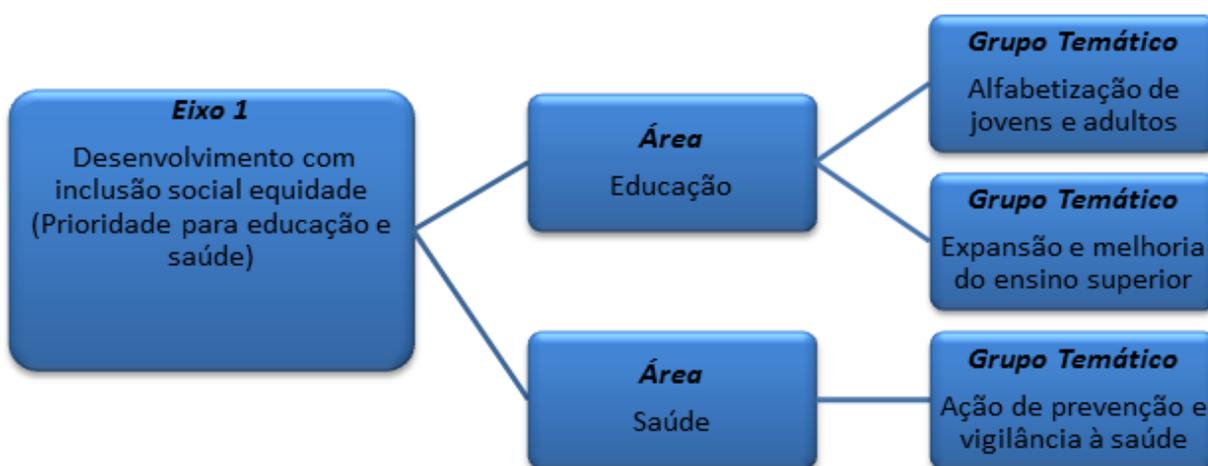
Ainda de acordo com o mesmo, a realização das plenárias foram antecedidas, de acordo com relatório de atividades elaborado sob coordenação da Secretaria do Planejamento, por decisões como:

A SEPLAN foi a responsável pelo treinamento e capacitação de um grupo de 40 moderadores do PPA-P, composto por representantes de todas as Secretarias Estaduais. Ainda antes da realização das plenárias do PPA-P, 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, 2008, p. 18.).

Pode-se notar, que diferente do que ocorreu no município de Santo Amaro, as plenárias realizadas no estado tiveram uma metodologia. Esta pode ser observada no Regimento do PPA Participativo (Caderno do PPA Participativo, Construir a Democracia Cidadã 2008-2011, p. 23-24) onde estão apresentadas a estrutura das ações que seriam desenvolvidas como as regras que as legitimariam.

As propostas apresentadas nas plenárias eram registradas por digitadores no sistema que havia sido elaborado para cadastramento, mas posteriormente seriam analisadas para o PPA 2008-2011 apenas as propostas vinculadas às áreas temáticas e macro objetivos previamente estabelecidos pela Secretaria de Planejamento.

Foram escolhidos eixos de desenvolvimento para que as propostas fossem direcionadas sendo eles: o Eixo de Desenvolvimento I – Desenvolvimento com inclusão social equidade (prioridade para educação e saúde) e Eixo II Produzir e Crescer Repartindo- Crescimento econômico sustentável com geração de emprego e distribuição de renda. Cada eixo possui áreas e cada área possui grupos temáticos. O organograma a seguir exemplifica de modo resumido este processo:



Organograma 1- Exemplo de metodologia adotada pelo Estado: eixo, área e grupo temático.

De modo geral os técnicos da Secretaria de Planejamento deram orientações metodológicas aos participantes do evento (explicando a divisão das plenárias, o funcionamento do ciclo orçamentário). Nas salas temáticas havia um moderador que explicava as regras para a apresentação das propostas e dividia os participantes em subgrupos, iniciavam-se então discussões acompanhadas pelos moderadores. Chegando então aos consensos sobre as preposições, elas eram transcritas para fichas elaboradas para a apresentação das mesmas e repassadas para o digitador que computava todas as informações recebidas. Ocorreu também a eleição de representantes para compor o fórum de acompanhamento do PPA, cada sala indicava um representante e a partir daí cada território passou a ser representado por duas pessoas.

Após este primeiro momento de discussão territorial houve um reagrupamento para realizar a plenária final, na qual foram eleitas três prioridades temáticas oriundas de um processo de votação específica. Educação e saúde continuaram sendo temas bastante pautados com outras variações em outros eixos.

Portanto, todas as informações anteriormente citadas a respeito da metodologia utilizada no processo do PPA Participativo na Bahia são importantes para evidenciar a falta de metodologia com a qual o PPA Participativo em Santo Amaro foi realizado.

### **8.2.1 Treinamento dos profissionais**

Primeiramente, no município não houve treinamento de pessoal, de acordo com dados obtidos mediante entrevista com técnicos da Secretaria de Administração muitos dos profissionais envolvidos não tinham domínio de como este processo deveria ser realizado, qual seria a forma adequada, não tinham conhecimento específico de como este mecanismo de planejamento participativo deve ser organizado.

Interessante observar que uma administração petista não possui conhecimento sobre o manual para a elaboração dos PPAs municipais intitulado *Programa de Apoio à Elaboração e Implementação dos PPAs Municipais- 2014-2017- Agendas de Desenvolvimento Territorial* elaborado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão em parceria com a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos disponibilizado em 2013. No entanto a administração da cidade não seguiu as orientações nele contidas.

### **8.2.2 Sistema de cadastramento**

Não houve também a adoção de um sistema ou método de cadastramento ou credenciamento das pessoas que manifestaram interesse em participar das plenárias e nem um método de registro de propostas adequado.

Nas salas temáticas as propostas eram anotadas em papel ofício por um relator, logo não se pode aferir a veracidade ou legitimidade de tais propostas nem há como ter um controle efetivo do que vinha sendo discutido na plenária. Além de adotar uma metodologia arcaica,

onde as propostas eram anotadas manualmente, não houve ao menos o cuidado em oficializar estes documentos, com marca ou timbre da prefeitura.

É importante citar que este processo dificultou inclusive a identificação destas propostas, não apenas por não estarem classificadas em grupos temáticos como por ser difícil decifrar o que havia sido escrito pelos relatores, dificuldades que inclusive podem ter sido sentidas pelos secretários na tentativa de analisar as propostas encaminhadas para as suas secretarias.

### **8.2.3 Falhas no desenvolvimento da metodologia**

A participação social deve ser uma prática cuidadosamente planejada, no entanto não houve no município atenção voltada a mobilização de grupos organizados na cidade, ou seja, identificar quais as entidades que representam a população e quais seriam os grupos mais fragilizados e indivíduos que não possuem representação organizada e de que forma estes seriam integrados ao processo. Não houve o planejamento estruturado em eixos temáticos ou mecanismos que facilitassem a identificação das propostas de acordo com as áreas temáticas.

De acordo com a Agenda de Desenvolvimento Territorial (2013, p. 19), que tem como objetivo construir uma visão compartilhada de planejamento e auxiliar os municípios na construção de seus PPAs, o esquema do processo de participação social no PPA deve ser o seguinte:

- 1- Cidadão com demandas, ideias e propostas;
- 2- Organiza-se num movimento social;
- 3- É escolhido membro de um conselho;
- 4- Representa o conselho no Fórum Inter conselhos;
- 5- Discute e monitora o PPA;
- 6- Vê suas demandas, ideias e propostas virarem políticas públicas e saírem do papel.

No entanto é perceptível que este ciclo não foi executado durante o processo de elaboração do PPA-P na cidade, não houve uma política de monitoramento através do qual a população pudesse acompanhar o processo de formação do PPA tendo um retorno referente às suas

propostas e observando se estas entraram ou não no PPA e caso não porque havia sido excluída.

Não houve a preocupação em levar para fora das plenárias à continuidade deste processo de mobilização social, não foi incentivada a formação e participação destas pessoas em um Conselho para acompanhar o desenvolvimento do PPA.

A não existência de um regimento ou de um documento oficial no qual constassem as regras do processo de realização do PPA Participativo indica inclusive um despreparo por parte da prefeitura municipal, talvez pela prática ainda recente no município de ações participativas. É preciso desenvolver ainda junto aos dirigentes e aos técnicos das secretarias municipais competências no campo de planejamento e de gestão democrática.

Esta metodologia impõe determinados questionamentos inclusive relacionados à legitimidade das propostas oriundas das discussões nas salas temáticas. Será que todas as propostas foram anotadas pelo relator? Será que todas as propostas anotadas foram condizentes com o que foi dito pela população? Será que não houve manipulação na maneira como as reivindicações foram feitas?

A administração não deixou claro de que forma as propostas seriam analisadas, ou seja, quais fatores seriam relevantes para validar ou não uma proposta, e quais seriam requisitos para que a proposta fosse incluída no PPA.

O processo do PPA Participativo em Santo Amaro não contou com um alinhamento com plano estratégico, capacitação do grupo de técnicos responsáveis pelo processo e construção de uma matriz das diretrizes estratégicas. Prova disso é que outros mecanismos que agregariam maior qualidade ao processo e atingiria um número maior de participantes não foram utilizados, a exemplo do PPA Net, mecanismo de consulta pública realizado através da internet, poderia ser acrescentado um formulário eletrônico no qual os indivíduos pudessem enviar suas propostas.

Ainda de acordo com a Agenda de Desenvolvimento Territorial (2013, p. 39) os maiores problemas que existem nos municípios brasileiros e que acarretam experiências ineficazes de participação social são:

- Inexistência de espaços participativos e fragilização dos instrumentos de controle social e transparência pública;
- Altos níveis de exclusão social, alto número de populações fragilizadas e baixos níveis de equidade social;

- Baixo dinamismo econômico resultando em pouca geração de emprego e renda local;
- Baixa capacidade de investimento público municipal e alta dependência de recursos transferidos do Estado e União (FPM);
- Baixa ou inexistente articulação regional ou formas consorciadas para solução de problemas comuns e gestão intermunicipal; e
- Capacidade de governo insuficiente: quadro técnico reduzido e pouco motivado, sem tradição de planejamento, carência de pessoal na prestação de serviços.

Talvez esses tenham sido alguns dos problemas enfrentados no município. O documento apresenta também sugestões de como devem ser organizadas as oficinas do Planejamento Participativo.

A transparência surge como um ponto fundamental no processo de acompanhamento das ações administrativas, até o último acesso ao site da prefeitura realizado em 22/02/2014 não havia disponíveis informações referentes ao andamento do PPA Participativo exceto a notícia de que este seria realizado no município e o seu calendário.

Com todas as informações acima apresentadas pode-se concluir que a metodologia empregada no processo de Planejamento Participativo em Santo Amaro foi inadequada, não houve uma organização ou planejamento prévio feito pela administração para que o processo ocorresse de maneira eficiente. A sensação que se tem é de que o PPA- P foi realizado apenas com o intuito de criar uma imagem de gestão democrática na administração municipal.

### **8.3 A experiência do PPA-P pelos Técnicos da Secretaria de Administração**

Para esse trabalho foram entrevistados técnicos da secretaria de administração, os envolvidos diretamente no processo de construção e implementação do PPA-P no município, cujos nomes não serão identificados. O objetivo da entrevista foi levantar informações qualitativas a respeito da realização do PPA-P no município, uma vez que apenas as análises documentais não responderiam a todas as nossas indagações.

Quando questionados quanto à incidência da participação dos munícipes em ações e políticas na cidade afirmaram que há uma dificuldade em parte da população, pois os indivíduos ainda não acreditam que a participação possa desencadear mudanças positivas e significativas na sua realidade, não acreditam que suas sugestões ou propostas serão atendidas e incluídas nos

projetos da prefeitura. Para elas a administração só realizará o que julgar importante e não o que foi apontado por eles como prioridade.

Segundo eles, no município a mobilização ainda se apresenta como um desafio não só para a administração como para os membros da comunidade. Há uma relutância por parte da população em participar de Conselhos Municipais e das audiências públicas, além de não haver muito conhecimento quanto às funções de um conselheiro as pessoas não entendem que a participação voluntária seja um modo de exercer a cidadania e contribuir para uma gestão pública mais eficaz; a não remuneração também se torna um obstáculo e acaba não despertando interesse. As audiências públicas também apresentam um índice baixo de participação, os indivíduos são sempre os mesmos e ainda assim participam por questões partidárias, as pessoas que estão a favor do prefeito vão para defendê-lo bem como os opositores vão para criticá-lo, mas de modo geral não estão muito interessados no desenvolvimento da cidade.

Afirmam ainda que além da não participação dos munícipes há também um descompromisso por parte de muitos gestores e funcionários da prefeitura, que não levam a sério o projeto e não se preocupam com o desenvolvimento da ação, muitas vezes por ignorância, comodismo ou descrença na mudança que pode ser gerada através dessas atividades.

Os técnicos relataram que o atual prefeito do município não participou das plenárias, mas o grupo responsável pela elaboração e organização do PPA Participativo deve ter autoridade e legitimidade política perante o prefeito para debater as prioridades e estratégias de todas as áreas do governo municipal. Ainda assim a existência de um grupo de técnicos não exime a participação do prefeito, a ausência de uma liderança pode acarretar falhas sistêmicas neste processo.

Para avaliar o índice de participação da população uma escala de 0 a 10, onde 0 representa nenhuma participação, 5 participação razoável e 10 participação satisfatória foi apresentada aos entrevistados, que avaliaram que em Santo Amaro o nível de participação foi 7. Esta nota foi justificada pelo fato de que dos 60.000 (sessenta mil) moradores (número aproximado de habitantes) participaram das plenárias um total de 435 pessoas. No entanto, apesar de um número reduzido de participantes, se comparado ao número total da população, as plenárias contaram com participação efetiva dos presentes, ou seja, havia debates, discussões onde os mesmos expunham as suas opiniões e discutiam a respeito das ações que trariam melhorias para o bairro e para a cidade (o intuito das reuniões a princípio era discutir com a população propostas voltadas para o seu bairro, no entanto propostas pensadas em sentido mais amplo,

voltado para melhorias na cidade também eram validadas), as reuniões foram proveitosas. O município conta com 45 mil eleitores, julgaram como satisfatórias as plenárias em número de participante se houvesse 4.500 pessoas no total. Em termo de número de pessoas a nota atribuída foi 0, mas em termo de participação das que se fizeram presentes nas plenárias a média foi 7.

Os entrevistados ainda salientam que as pessoas que participavam das plenárias, em sua maioria, tinham consciência do que falavam e apresentavam propostas bem fundamentadas. Entre as pessoas que participavam estavam professores, funcionários da prefeitura, funcionários das escolas onde as plenárias foram realizadas, alunos e moradores das localidades. Os técnicos da secretaria procuraram participar o menos possível e evitar emitir opinião ou rebater as críticas e propostas citadas, já que o objetivo das plenárias era executar esse mecanismo de escuta social. Antes foi planejado o que ao ver dos secretários e técnicos era prioridade e depois checado com o intuito de verificar se o que havia sido anteriormente planejado estava de acordo com o que a população reivindicava, ou seja, verificar se administração e população veem as necessidades e prioridades da mesma forma.

Na visão dos gestores, a experiência foi exitosa apesar do número de plenárias ter sido reduzido em decorrência do pouco tempo que ainda restava, mas o objetivo é pulverizar mais esta ação nas próximas experiências. Foi possível movimentar um grupo de pessoas que discutiam e expunham suas visões e promoveram discussões acirradas. A população de modo geral ainda não acredita no gestor brasileiro e segundo eles durante a divulgação e realização das plenárias era rotineiro escutar das pessoas as seguintes frases: “- ele (o prefeito) não vai fazer nada!” ”-ele (o prefeito) só vai fazer o que ele quer” “-a gente não tem voz mesmo não”.

De modo geral com as plenárias pôde-se observar que a população, ainda que em localidades diferentes, possuem os mesmos anseios, as mesmas necessidades. De acordo com eles, ainda há muito que melhorar, a população precisa se interessar mais por questões políticas, ler mais, se dedicarem mais e principalmente se preocuparem mais com a realidade deles.

As informações advindas da entrevista chamam a atenção ao modo como a administração enxerga a população. De modo geral os gestores entendem que a maior parte da população não possui esclarecimento suficiente para participar de ações e decisões referentes à administração pública. Consideram-nas despreparadas e que por estes motivos não possuem interesse em participar de processos decisórios.

#### 8.4 A experiência do PPA-P pelos participantes das plenárias

Além da entrevista realizada com técnicos da secretaria de administração, também foram entrevistados dez participantes da plenária realizada no bairro do Sacramento no Colégio Padre Loureiro que contou com a presença de 37 pessoas, seus nomes serão preservados.

De acordo com esse grupo as plenárias foram proveitosas e a experiência do Planejamento Participativo foi marcante e importante para o desenvolvimento não só do bairro quanto da cidade. Segundo eles, antes de se iniciar a plenária foi realizada uma apresentação de slides que tinha como objetivo esclarecer para a população o que é o Planejamento (PPA), o que é o Plano Plurianual Participativo e qual o objetivo da realização das plenárias, explicando como seria estruturado e de que maneira a população poderia participar. Ainda que um número significativo de indivíduos não possuísse conhecimento técnico aprofundado sobre o assunto, afirmam que este momento foi esclarecedor suficiente para entenderem o seu papel quanto cidadão e representante do bairro.

Apesar do número reduzido de pessoas, os entrevistados apontam que havia discussões e independente de questões partidárias e desavenças políticas houve espaço para a exposição de opiniões e sugestões de propostas. Um dos entrevistados afirmou que gostou muito da experiência e da iniciativa da prefeitura em realizar plenárias para identificar quais os anseios, os problemas e necessidades da população, além de estimular e ampliar a participação social no município.

Os entrevistados apontaram como aspectos positivos da realização das plenárias primeiramente a iniciativa da prefeitura em elaborar esse processo de escuta social, bem como o interesse em saber da população o que ela espera da administração nos próximos 4 anos, quais as mudanças e expectativas voltadas para o desenvolvimento do bairro e consequentemente da cidade.

Apresentaram como aspecto negativo principalmente o fato de haver um número reduzido de pessoas nas plenárias, um dos entrevistados afirmou:

[...] o que ainda me deixa triste é ver que as pessoas ainda não se conscientizaram do seu papel quanto cidadãos, acham que exercer a cidadania é apenas ir às urnas e votar em seus candidatos, ser cidadão é muito mais que isso, vai de não jogar lixo nas ruas ou poluir a cidade a participar de uma reunião como esta que aconteceu aqui no bairro, não foi em um lugar distante e inacessível, foi aqui no bairro, muitas pessoas, vizinhas ao colégio não apareceram. Não sei se há falta de informação e falta de

esclarecimento a respeito da importância de uma ação como esta ou se é a não vontade de participar mesmo. Muitas vezes a própria pessoa que não participou ou expôs a sua opinião é a primeira a reclamar da administração, de se queixar e falar mal do bairro, de criticar, até para criticar é preciso ter conhecimento.

Quando questionados sobre sugestões para o próximo PPA-P, os entrevistados afirmam que deve haver maior divulgação e esclarecimento para a população sobre o que é o Planejamento e a importância da participação dos indivíduos. Afirmam que como os carros de som não podem circular por todas as ruas –difícil acesso a algumas localidades- boa parte da população fica sem informações importantes como quando, onde e em que horário as plenárias serão realizadas, ou seja, acabam sendo excluídas deste processo. No entanto, apesar de apontarem este fator como uma das principais mudanças que devem ocorrer nas próximas experiências do PPA-P, todos os entrevistados obtiveram conhecimento sobre a realização das plenárias através dos carros de som que circularam pelo bairro.

Sugeriram ainda que para o próximo PPA-P a prefeitura pense em criar mecanismos capazes de promover a continuidade das discussões de interesse social, como a criação de grupos de debates ou conselhos que tenham a função de acompanhar ou monitorar o seu desenvolvimento, bem como definir um grupo responsável por motivar a participação dos munícipes e tirar dúvidas, e que haja distribuição de cartilhas ou materiais que contenham maiores informações sobre o PPA-P.

A população ainda possui certa desconfiança na administração pública brasileira, 7 dos 10 entrevistados não acreditavam que as suas propostas entraria no planejamento municipal, afirmaram que a administração já possui projetos e programas que julgam relevantes para os próximos anos.

Os breves comentários feitos pelos participantes dessa plenária deixam claro que aprovaram a experiência e que acham importante que haja este espaço de interação entre a administração e a população.

A interação entre o poder público e a população traz contribuições não só no aspecto social como econômico, uma vez que a prefeitura pode elaborar seu planejamento baseado em ações de relevância pública, economizando assim dinheiro em investimentos muitas vezes supérfluos e investindo em programas e projetos mais eficazes e importantes para a população.

## 9. Considerações Finais

O objetivo desta pesquisa foi contribuir para os estudos realizados no campo da participação social e da gestão democrática, mostrando que os avanços da administração pública voltados à garantia do direito da participação social em suas decisões são significativos, mas, no entanto as ações que buscam desenvolver esta prática ocorrem de modo ineficiente em algumas localidades.

A análise das entrevistas e o levantamento das informações provenientes das atas e de toda referência bibliográfica utilizada aponta que no município de Santo Amaro ainda é necessário amadurecer essa discussão e o processo de participação social, bem como é preciso investir mais e com maior antecedência na elaboração e desenvolvimento do Plano Plurianual Participativo bem como em qualquer outro mecanismo de escuta social.

A impressão que ficou da experiência do PPA-P realizado foi a de que o mecanismo foi adotado na tentativa de qualificar a gestão municipal como uma gestão democrática, todavia, a má organização do processo o tornou confuso e pouco eficiente, pois foram ouvidas poucas pessoas se comparado ao número de habitantes do município. As plenárias registraram 435 participantes enquanto o município possui aproximadamente 60.000 habitantes (IBGE, Censo 2010), número que não representa a população de modo efetivo.

Outros obstáculos se apresentam neste processo, entre eles a inexperiência de alguns técnicos, - apesar de uma empresa de consultoria, cujo nome não foi revelado, ter auxiliado a prefeitura durante a realização do PPA-P - e a resistência dos munícipes que ainda não acreditam no gestor público brasileiro como não acreditam que a sua participação interfira realmente na realidade vivida no município. No entanto, no discurso adotado pelos gestores claramente percebe-se que há uma tentativa de transferir a responsabilidade do insucesso do PPA-P realizado, especialmente pelo número pequeno de participantes nas plenárias, para a população; concluem que a administração está dando espaço para que haja a interação entre a sociedade e o governo, mas que, no entanto a população que se mantém apática ao processo. O fato do PPA-P ter utilizado uma metodologia questionável não invalida o fato de a iniciativa no município ser de grande importância para o processo de evolução da participação cidadã na elaboração de políticas públicas, pelo contrário, esta ação mostra que o município baiano sai à frente de muitas cidades brasileiras, já que apesar da participação social ser instituída por lei desde a Constituição Federal de 1988 muitas cidades ainda não realizam o

PPA-P, o OP ou qualquer outro mecanismo de escuta social. No entanto, o que se busca frisar nesta pesquisa é que se houvesse maior empenho e maior interação entre governo e população os resultados poderiam ser mais eficientes e mais produtivos para ambos.

As dificuldades da participação social não são exclusividade do município de Santo Amaro, elas estão atreladas a todo o processo de tentativa de integração entre administração e população no Brasil desde as décadas de 1970 e 1980 quando o processo de mobilização e controle social iniciou um amplo amadurecimento e engajamento de entidades da sociedade civil (partidos políticos, sindicatos, instituições religiosas, cidadãos comuns, etc.). A resistência de muitos gestores e a burocracia estatal ainda está presente na administração pública e o diálogo entre esta e a sociedade ainda está longe de alcançar o ideal de participação plena e atuante dos cidadãos brasileiros.

Cabe aqui destacar que para Ciconello (2007, p. 9-10):

Uma estrutura de participação às políticas públicas pressupõe a existência de organizações da sociedade civil fortalecidas e autônomas. Para atuar, técnico e politicamente, em conselhos e conferências são necessários recursos humanos qualificados. É preciso que os representantes da sociedade entendam minimamente de aspectos da burocracia estatal, como os instrumentos de planejamento, gerenciamento e orçamento público [...].

Desse modo, são necessárias mudanças não apenas no modo como a população vê a política, mas também na administração pública. Se por um lado os indivíduos precisam entender melhor a importância que possuem no processo de elaboração das políticas públicas que beneficiarão a eles mesmos, por outro é preciso que os gestores e as equipes técnicas que comandam e coordenam as ações administrativas entendam que é de sua responsabilidade mobilizar os indivíduos e se empenhem, qualificando seus técnicos e conhecendo melhor os métodos e experiências bem sucedidas para que sejam corrigidas as falhas e implementados mecanismos eficientes, na tentativa de transformar a gestão pública em uma gestão de qualidade e melhor para todos os cidadãos.

A sociedade civil, composta por forças sociais heterogêneas, precisa se organizar e ir em busca de seus interesses individuais e coletivos. Exercer de fato esta cidadania que ainda insiste em ser restrita aos votos durante os períodos eleitorais. O desinteresse pela política, por parte de grande parcela da população, possui aspectos que vão desde as suas posições política

às suas vivências, no entanto, a atual situação vivida pelo governo brasileiro é delicada, com todos os escândalos políticos que ocorrem no país se tornou natural que parte da população mantenha uma postura apática por assuntos políticos e desacreditem que a participação social não apenas na elaboração de políticas públicas, mas também exercendo controle e exigindo transparência possa mudar este cenário de corrupção e de falta de ações eficazes voltadas para a melhoria de vida da população. É importante que a consciência se faça presente para que o engajamento popular na política não seja cada vez mais difícil.

Com uma gestão pública composta por gestores e funcionários especializados nas áreas de políticas sociais qualificados e com uma população conhecedora dos seus direitos e conscientes da importância que possuem no processo de evolução das ações democráticas certamente desencadeará na conquista de uma gestão pública melhor.

A realidade de Santo Amaro é a mesma de muitos municípios brasileiros, falta engajamento político da população- que não tem interesse em participar das audiências públicas, formar conselhos municipais ou até mesmo de participar de processos como o PPA-P-, falta uma estrutura que permita maior investimento nas ações e falta principalmente o comprometimento e empenho da administração, que por muitas vezes vê a interação com a sociedade como um problema, já que muitos indivíduos não possuem conhecimentos específicos sobre administração pública.

Uma gestão democrática necessita da participação efetiva de toda a comunidade no momento de tomar decisões, efetivar e acompanhar os processos de desenvolvimento das políticas públicas, desde sua formulação à sua implementação.

É positivo que parte da população santamarense, ainda que uma pequena parcela, tenha ido as plenárias participar e expor suas opiniões e demandas a atual administração pública. Este grupo deixa claro que a mudança deve começar da sociedade, que ao se mobilizar pode fazer a diferença e transformar um processo como o PPA-P em um grande método de integração e gestão democrática. Um processo participativo implica o estabelecimento de várias fases e deve ser planejado de modo a garantir não apenas a quantidade de participantes ou de propostas, mas a qualidade com a qual essas propostas vão sendo incorporadas ao PPA e a sua efetivação.

Certamente há a necessidade de desenvolver e discutir mais as questões que envolvem a interação da sociedade no planejamento, não apenas em âmbito municipal como na esfera estadual e federal. Os mecanismos utilizados para promover o diálogo entre a sociedade e o

governo ainda apresentam falhas que revelam a fragilidade com a qual o PPA-P vem sendo estruturado. É bem sabido que parcela significativa dos indivíduos prefere se distanciar de questões políticas, mas que precisam se conscientizar e entender que fazer parte dos processos de escuta social é fundamental para que seja derrubada a concepção de que a política deve ser feita apenas pelos gestores.

É preciso que o governo reformule os mecanismos adotados para promover uma melhor e maior articulação e preparação da população quanto a assuntos técnicos, produzindo e divulgando informações com linguagem adequada para que os indivíduos possam compreender e capacitando os técnicos envolvidos nas ações que buscam promover a participação, assim, com maior preparo e motivação certamente os processos participativos serão de mais qualidade e efetividade, e contribuirão para a formulação de políticas públicas que trarão melhorias não apenas para a sociedade, mas para esta nova gestão que se busca alcançar.

## 10. Referências Bibliográficas

AMARAL, João J. F. Como fazer uma pesquisa bibliográfica. Doc eletro. Fortaleza, 2007.

Disponível em: <<http://200.17.137.109:8081/xiscanoe/courses-1/mentoring/tutoring/Como%20fazer%20pesquisa%20bibliografica.pdf>> Acesso em: 01/03/2014.

ANDRADE, Nilton de Aquino (organizador) [et al.]. Planejamento governamental para municípios: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual. – 5. Ed. – 2. reimpressão- São Paulo: Atlas, 2010.

ATA da 1ª Plenária do Plano Plurianual Participativo 2014-2017. Secretaria de Administração, Santo Amaro-Bahia, 25 de Julho de 2013a.

ATA da 2ª Plenária do Plano Plurianual Participativo 2014-2017. Secretaria de Administração, Santo Amaro-Bahia, 26 de Julho de 2013b.

ATA da 3ª Plenária do Plano Plurianual Participativo 2014-2017. Secretaria de Administração, Santo Amaro-Bahia, 29 de Julho de 2013c.

ATA da 4ª Plenária do Plano Plurianual Participativo 2014-2017. Secretaria de Administração, Santo Amaro-Bahia, 30 de Julho de 2013d.

ATA da 5ª Plenária do Plano Plurianual Participativo 2014-2017. Secretaria de Administração, Santo Amaro-Bahia, 31 de Julho de 2013e.

ATA da 6ª Plenária do Plano Plurianual Participativo 2014-2017. Secretaria de Administração, Santo Amaro-Bahia, 01 de Agosto de 2013f.

ATA da 7ª Plenária do Plano Plurianual Participativo 2014-2017. Secretaria de Administração, Santo Amaro-Bahia, 02 de Agosto de 2013g.

ATA da 8ª Plenária do Plano Plurianual Participativo 2014-2017. Secretaria de Administração, Santo Amaro-Bahia, 06 de Agosto de 2013h.

ATA da 9ª Plenária do Plano Plurianual Participativo 2014-2017. Secretaria de Administração, Santo Amaro-Bahia, 07 de Agosto de 2013i.

ATA da 10ª Plenária do Plano Plurianual Participativo 2014-2017. Secretaria de Administração, Santo Amaro-Bahia, 08 de Agosto de 2013j.

ATA da 11ª Plenária do Plano Plurianual Participativo 2014-2017. Secretaria de Administração, Santo Amaro-Bahia, 09 de Agosto de 2013k.

ATA da 12ª Plenária do Plano Plurianual Participativo 2014-2017. Secretaria de Administração, Santo Amaro-Bahia, 12 de Agosto de 2013l.

AVRITZER, Leonardo. NAVARRO, Zander. A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo, (orgs.)- São Paulo: Cortez, 2003.

\_\_\_\_\_. A participação social no Nordeste. Participação e distribuição nas políticas públicas do Nordeste. Projeto democracia participativa. Belo Horizonte, 2007.

\_\_\_\_\_. Sociedade civil e participação no Brasil democrático. In\_\_\_\_\_(Org.). Experiências nacionais de participação social. SP: Cortez, 2009.

BAHIA. Governador (2010-:Jaques Wagner). Caderno Seplan. PPA participativo: registro de uma historia. – Salvador: SEPLAN, 2012.

BAHIA. Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia. Disponível em <<http://www.seplan.ba.gov.br/>> Acesso em: 05/09/2013

BAHIA. Lei nº 10.705, de 14 de Novembro de 2007. Institui o Plano Plurianual para o período de 2008/2011. Disponível em <<http://www.legislabahia.ba.gov.br/verdoc.php?id=65023>>

\_\_\_\_\_. Decreto nº 11.123 de 30 de Junho de 2008. Dispõe sobre a criação e composição do Conselho de Acompanhamento do Plano Plurianual (CAPP) 2008-2011, e dá outras providências. Disponível em: <<http://governo-ba.jusbrasil.com.br/legislacao/75233/decreto-11123-08?ref=home>> Acesso em: 12/10/2013

\_\_\_\_\_. Decreto nº 12.354 de 25 de Agosto de 2010. Institui o Programa Territórios de Identidade e dá outras providências. Disponível em: <<http://governo-ba.jusbrasil.com.br/legislacao/1024959/decreto-12354-10>> Acesso em: 12/10/2013.

\_\_\_\_\_. Decreto 12.578 de 8 de Fevereiro de 2011. Institui o Plano Plurianual Participativo- PPA-P 2012-2015, processo de escuta social para subsidiar a elaboração do Plano Plurianual 2012-2015, e dá outras providências. Disponível em: <<http://governo-ba.jusbrasil.com.br/legislacao/1026700/decreto-12578-11>> Acesso em: 12/10/2013.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 5 de Outubro de 1988, com alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nºs 1/92 a 67/2010, pelo Decreto nº 186/2008 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nºs 1 a 6/94.- Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2011.

\_\_\_\_\_. Artigo 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/ConstituicaoFederal/ConstFedTituloVI.htm>> Acesso em: 12/10/2013.

\_\_\_\_\_. Artigo 14. Estabelece que a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988\\_05.10.1988/art\\_14\\_.shtm](http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_05.10.1988/art_14_.shtm)> Acesso em: 12/10/2013.

\_\_\_\_\_. Artigo 30. Competências dos municípios. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/topicos/10637721/artigo-30-da-constituicao-federal-de-1988>> Acesso em: 14/10/2013.

\_\_\_\_\_. Lei 10.257, de 10 de junho de 2001. Denominada Estatuto da Cidade, estabelece nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal as diretrizes gerais da política urbana. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm)> Acesso em: 12/10/2013.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 101, Lei de Responsabilidade Fiscal, de 04 de Maio de 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)> Acesso em: 14/10/2013.

\_\_\_\_\_. Lei Federal nº 10.257 de 10 de Julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/463822.pdf>> Acesso em: 07/11/2013.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.320 de 17 de Março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios

e do Distrito Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm)>  
Acesso em: 08/11/2013.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Programa de Apoio à Elaboração e Implementação dos PPAs Municipais- 2014- 2017- Agendas de Desenvolvimento Territorial. 2013.

BRAVO, Maria Inês Souza. Gestão Democrática na Saúde: o potencial dos conselhos. In: Política Social e Democracia – 3. Ed – São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2007.

CICONELLO, Alexandre. A participação social como processo de consolidação da democracia no Brasil. From Poverty Power: How Actives Citizens and Effective States Can Change the World, Oxfam International, 2008.

FERREIRA, Maria Inês Caetano; FAGUNDES, Helena Carla Cazaes. Democracia participativa: o Plano Plurianual Participativo nos territórios de identidade da Bahia. In: SEMINÁRIO DO GRUPO DE PESQUISA EM GEOGRAFIA E MOVIMENTOS SOCIAIS, v.2, 2012, Feira de Santana. Anais Políticas Públicas, Participação Social e Territórios de Identidade. Feira de Santana: UEFS, 2012.

GIACOMONI, James. Orçamento público. 15ª Ed. São Paulo. Atlas, 2010.

GODOY, Arilda S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades, In Revista de Administração de Empresas, v.35, n.2,, Mar/Abr. 1995a. Pesquisa qualitativa- tipos fundamentais, In Revista de Administração de Empresas, v.35, n.3, Mai/Jun 1995b.

GOLDENBERG, Miriam. A arte e pesquisar: como fazer pesquisa. 11ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2009.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. Conselhos Gestores de Políticas Públicas: Democracia, Controle Social e Instituições. São Paulo: EAESP/FGV, 2003, 110 p. (Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Mestrado de Administração Pública e Governo da EAESP/FGV, Área de Concentração: Governo Local e Sociedade Civil).

GUIMARÃES, J.R. Culturas brasileiras e participação democrática. In: Avritzer, L. (org.) *Experiências nacionais de participação social*. SP: Cortez, 2009.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Demográfico. Santo Amaro-Bahia, 2010.

Jornal do Oeste. Disponível em <http://www.jornaldooeste.com.br/blogs/blog-editorial/desinteresse-pela-politica-2029/> Acesso em 06/03/2014.

LAFER, Celso. O planejamento no Brasil: observações sobre o Plano de Metas (1956-1961), p. 29-33 (apud MINDLIN, 2003, p.29-50).

MACEDO, Roberto B. M. Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965), p. 51-68 (apud MINDLIN, 2003, p. 51-68).

MARTINS, Helena T. de Souza. Metodologia qualitativa de pesquisa. Educação e Pesquisa, São Paulo, v. 30, n.2, p. 289-300, maio/ago. 2004.

MARTONE, Celso L. Análise do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) (1964-1966). p. 69-89 (apud MINDLIN, 2003, p. 69-89).

MATIAS-PEREIRA, José. Finanças Públicas: a política orçamentária no Brasil- 5 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MILANI, Carlos R. S. Políticas públicas locais e participação na Bahia: o dilema gestão versus política. Sociologias. Ano 8, nº16, jul/dez 2006.

MINDLIN, Betty. Planejamento no Brasil. Editora Perspectiva. 5 ed. São Paulo. 2003.

PAULA, Ana Paula Paes de. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. *RAE*, vol. 45, n.1, Jan/Mar, 2005, pp. 39-41.

PARES, Ariel; VALLE, Beatrice. A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios. Planejamento e orçamento governamental; coletânea, v. 1, Brasília: ENAP, 2006, pag. pp. 229-270.

POMPONET, André Silva. Envolvimento social na formulação de políticas públicas: o PPA 2008-2011 na Bahia. Bahia análise & dados. Salvador, v. 18, n.1, abr/jun. 2008.

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

\_\_\_\_\_. Obstáculos institucionais à participação popular na administração pública na Bahia. In: V CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, n. 17, Brasília/DF, 2012. CD-ROM.

RAICHELIS, Raquel. Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática. 2 ed. rev. São Paulo: Cortez, 2000a.

\_\_\_\_\_. Desafios da gestão democrática das políticas sociais. Capacitação em serviço social e política social. Brasília: UnB, CEAD, n.3, 2000b, p. 57-70.

REIS, Fernanda Teixeira. Política mandonista no estado da Bahia: o fenômeno político do carlismo e as sucessivas estratégias de adaptação da elite política baiana. Dissertação de mestrado. Brasília. 2010.

ROESCH, Sylvia Maria Azevedo. Projeto de Estágio do curso de Administração: Guia para pesquisas; projetos; estágios e trabalhos de conclusão de curso. 1. ed. São Paulo: Atlas, 1996.

SILVA, Ninon Fonseca Fernandes. Políticas Públicas e Recursos Orçamentários: Uma Análise dos Planos Plurianuais do Governo da Bahia 2004-2011. Dissertação (Mestrado Acadêmico) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.

SITE TERRA. Disponível em <<http://noticias.terra.com.br/brasil/noticias/0,,OI1700581-EI306,00-Conheca+a+biografia+de+ACM.html>> Acesso em: 16/03/2014.

SOUZA, Rafael Gustavo de. Democracia participativa: resgate histórico e uma aproximação da visão dos atores da sociedade civil. Projeto/pesquisa: Governança democrática no Brasil contemporâneo: Estado e Sociedade na construção de políticas públicas. Arquitetura da participação no Brasil: avanços e desafios. Instituto Pólis. Inesc. Agosto, 2011, p. 9-41.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. Estado, democracia e administração pública no Brasil. Rio de Janeiro: editora FGV, 2004. p. 224.

VILLANUEVA, L.F.A. Estudio introductorio. In: \_\_\_\_ (ed.). *Problemas públicos y agenda do gobierno*. Mexico: Miguel Angel Porrúa, 2003, pp. 15-72.

WAMPLER, B. Orçamento Participativo: uma explicação para amplas variações nos resultados. Disponível em: <[www.democraciaparticipativa.org](http://www.democraciaparticipativa.org)> Acesso em: 3 fev. 2011.

ZANTEN, Agnès van. Comprender y hacerse comprender: como reforzar la legitimidad interna y externa de los estudios cualitativos. Educação e Pesquisa, São Paulo, v. 30, n 2, maio/ago. 2004, p. 301-313.

## Apêndices

### Apêndice I- Roteiro para entrevista com os técnicos da Secretaria de Administração

1. Quando a administração percebeu que era necessário implantar no município um modelo de gestão mais democrática?
2. Como foi estruturado o modelo de implementação do Planejamento Participativo no município?
3. Quais os meios de divulgação utilizados?
4. De modo geral, numa escala de 0 a 10, onde 0 é nenhuma participação, 5 boa participação, e 10 ótima participação, qual nível atribui a participação dos munícipes no PPA-P?
5. Houve comprometimento por parte dos participantes?
6. Nas plenárias havia debates?
7. Em quantos bairros foram realizadas as plenárias?
8. Quais os grupos que participaram?
9. Quais as principais demandas da população?
10. De que modo os gestores veem a importância da participação popular?
11. Houve o retorno esperado?
12. O município copiou o modelo adotado por outra cidade?
13. Consideram a experiência exitosa?
14. Quais as dificuldades encontradas durante o processo?
15. Qual o mecanismo adotado para a validação das propostas?
16. Houve participação efetiva de representantes do poder público nas plenárias?
17. Foram registradas todas as sugestões?
18. Os temas das discussões foram priorizados de acordo com as necessidades de cada bairro?
19. Os participantes tiveram um retorno a respeito do que foi produzido através das plenárias?
20. Com as propostas oriundas das plenárias, o que hoje é prioridade para a administração do município?
21. Quais propostas oriundas das plenárias são prioridade da prefeitura?

## **Apêndice II- Roteiro para entrevista com participantes das plenárias**

1. Você conhece ou conhecia o PPA-Participativo?
2. Como ficou sabendo da plenária do seu bairro?
3. O que achou da experiência?
4. O que pode apontar como aspecto positivo ou negativo?
5. Como avalia a participação da população?
6. Quais as principais demandas apontadas pelos indivíduos na plenária que participou?
7. Acredita que realmente essas propostas entrarão no PPA?