

CADERNO SEPLAN

PPA PARTICIPATIVO

REGISTRO DE UMA HISTÓRIA

DEZEMBRO 2012



CADERNO SEPLAN

PPA PARTICIPATIVO
REGISTRO DE UMA HISTÓRIA
DEZEMBRO 2012



GOVERNADOR DO ESTADO DA BAHIA

Jaques Wagner

VICE-GOVERNADOR

Otto Alencar

SECRETÁRIO DO PLANEJAMENTO – SEPLAN

José Sergio Gabrielli de Azevedo

SUPERINTENDÊNCIA DE GESTÃO E AVALIAÇÃO – SGA

Maria Lúcia Cunha de Carvalho

CHEFE DO GABINETE DO SECRETÁRIO

Clóvis Caribé Menezes dos Santos

EXPEDIENTE

COORDENAÇÃO GERAL

Maria Lúcia Cunha de Carvalho

COORDENAÇÃO TÉCNICA

Maria Cristina Franca

ELABORAÇÃO

Antônio Leopoldo Meira (SGA/Seplan)

Jamille Lima (SGA/Seplan)

Maria Cristina Franca (SGA/ Seplan)

Marcelo Rocha (SGA/Seplan)

COLABORAÇÃO

Carmen Lucia Castro Lima (SGA/Seplan)

Erik Mineiro Leite (Gasec/Seplan)

Maria Tereza Ramos Silva (Saeb)

Mateus Santos Silva (SGA/Seplan)

Vitor Campos (SGA/Seplan)

EQUIPE TÉCNICA

ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO – SEPLAN

Pablo Barbosa

João Teixeira

CAPA

Engenhonovo Comunicação/TemDendê Produções

EDITORIAÇÃO ELETRÔNICA

Félix de Souza Neto

Saulo Bomfim

REVISÃO

Luiz Afonso Costa

FICHA CATALOGRÁFICA

Eliana Marta Gomes da Silva Sousa – SEI/SEPLAN

FOTÓGRAFOS

Cláudio Antônio

Mateus Pereira

ACERVO FOTOGRÁFICO

Lima Comunicação

PROJETO EDITORIAL

TemDendê Produções

SEPLAN

SECRETARIA DO PLANEJAMENTO DO ESTADO DA

BAHIA

SGA

SUPERINTENDÊNCIA DE GESTÃO E AVALIAÇÃO

GASEC

GABINETE DO SECRETÁRIO

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

72p.: il.; tab.; graf.

1. Bahia.- Administração Pública. I. Título.

35(813.8)

CDU

*Para construir o futuro é preciso
primeiro sonhá-lo, imaginá-lo.*

Paulo Freire

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO

7

INTRODUÇÃO

8

**GÊNESE DO PPA
PARTICIPATIVO
NO BRASIL**

10

**OS PRIMEIROS PLANOS
PLURIANUAIS NA BAHIA:
BREVE HISTÓRICO**

24

**PLANO PLURIANUAL
PARTICIPATIVO 2008-2011**

30

**Concepção
Metodologia**

**PLANO PLURIANUAL
PARTICIPATIVO 2012-2015**

38

**Concepção
Metodologia**

**CONSTRUÇÃO DO
PACTO DO PPA**

50

**CONSIDERAÇÕES FINAIS
AVANÇOS E DIFICULDADES**

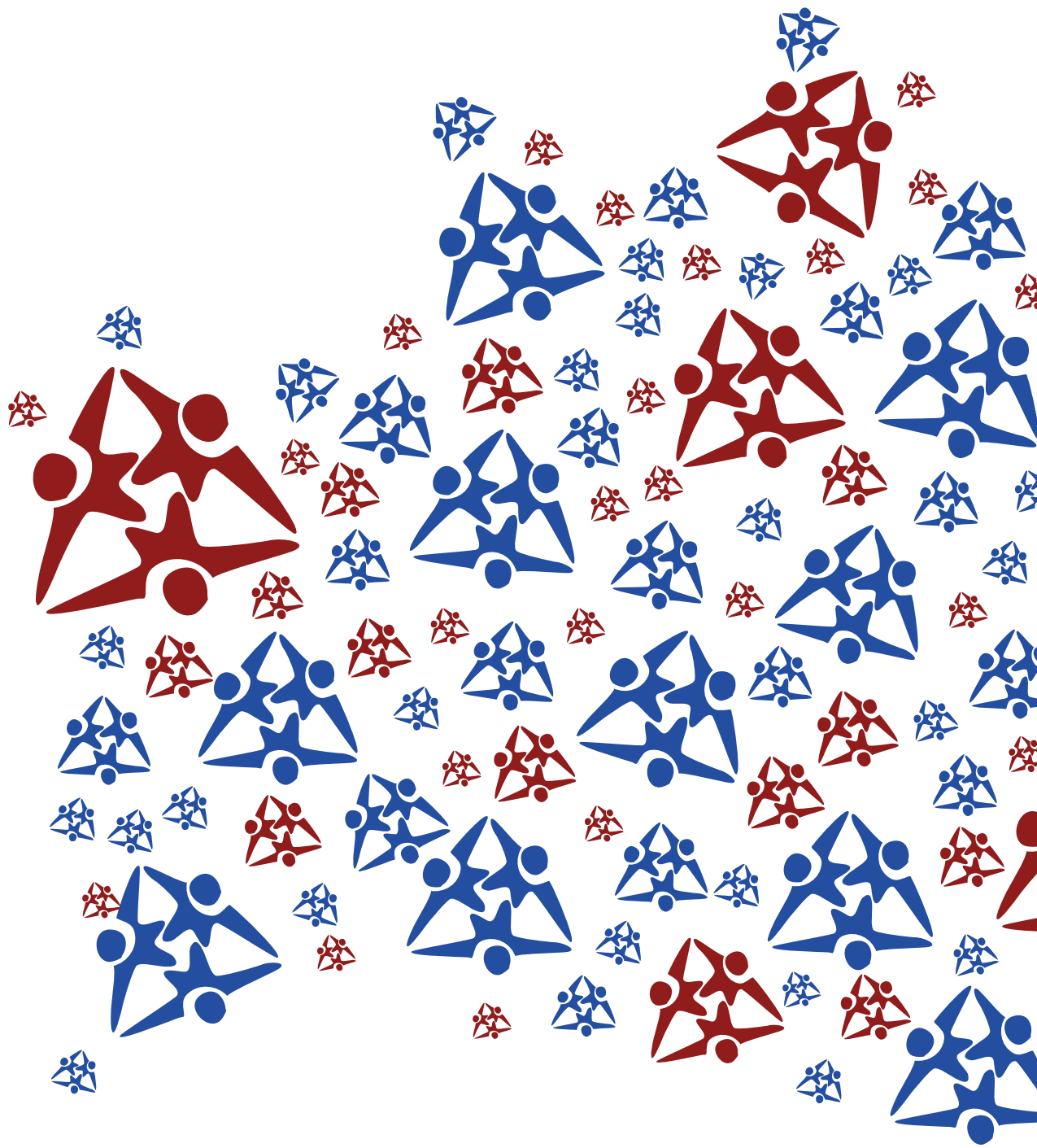
56

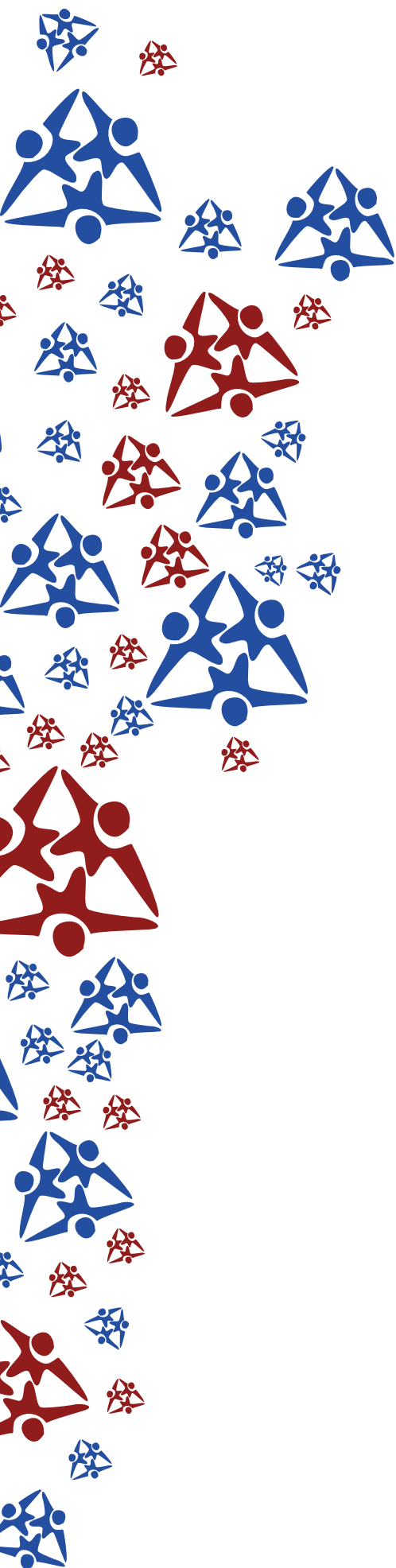
**REFERÊNCIAS
BIBLIOGRÁFICAS**

60

ANEXOS

62





APRESENTAÇÃO

Divulgar as realizações da administração estadual constitui-se em um imperativo para uma gestão eficaz e transparente. Na perspectiva dos canais que o governo dispõe nesse estratégico campo, o que se pretende com o presente documento é um espaço destinado a abrigar o registro de uma experiência e suas contribuições para a gestão pública, identificando oportunidades e reflexões sobre a economia e o processo de planejamento na Bahia.

Vislumbrar o futuro e olhar o passado de um ponto de vista crítico é prática de um planejamento que cria as condições para um futuro desejável, atendendo aos anseios da população com ações concretas e produzindo bens públicos que possam mitigar as desigualdades sociais ainda presentes em nossa realidade.

Com esse espírito, o Governo da Bahia apresenta à comunidade baiana esta edição histórica de registro da construção do Plano Plurianual – PPA. Trata-se, pois, de mais um instrumento de interlocução com a sociedade civil e com os entes institucionais, representando um compromisso com a memória da gestão pública em nosso estado.

A construção da democracia participativa é um desafio colocado para a coletividade contemporânea, que vem questionando nas ruas os limites de uma democracia apenas representativa. O projeto político do governo baiano é fundamentado nos princípios da inclusão e distribuição de renda, elementos que se firmam na compreensão de que todo cidadão é um ente político e deve ser respeitado como corresponsável e parceiro na elaboração e no aconselhamento das políticas públicas. Portanto, a participação se insere neste projeto como premissa primordial.

O Plano Plurianual, ao estabelecer de forma territorializada as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública para os investimentos e programas de duração continuada, sofreu uma mudança substancial: antes elaborado com a consulta no interior do tecido governamental, passou a requerer a participação social como elemento importante do processo. Assim a sociedade civil de expectadora passou a ser atuante. O Plano Plurianual tornou-se Plano Plurianual Participativo

Em linha com esse importante avanço metodológico, o Governo da Bahia apresenta o seu primeiro **Caderno Seplan: PPA Participativo – Registro de uma História**, com a sistematização e o registro dos processos participativos na elaboração dos planos plurianuais 2008–2011 e 2012–2015.

José Sergio Gabrielli de Azevedo
Secretário do Planejamento

INTRODUÇÃO

Este trabalho sistematiza e registra a história do processo participativo na elaboração dos dois últimos Planos Plurianuais, de maneira crítica e plural.

Para melhor desenvolver tais questões, o documento está estruturado em Capítulos

O primeiro deles trata das questões teóricas e operacionais das interrelações entre planejamento e participação social. Considera e contextualiza os pressupostos básicos na formulação de políticas públicas a partir dos anos 1990, internalizados pelas agências nacionais e internacionais, onde a participação social torna-se um dos princípios organizativos dos processos de relacionamento entre Estado e sociedade e de deliberação democrática, em escala regional e, sobretudo, local.

O segundo está focado nos processos metodológico e da aprendizagem organizacional, tanto no âmbito do serviço público quanto no que se refere à sociedade civil, necessários para qualificar o espaço de consulta pública na sua perspectiva técnica e política. Nela estão registrados o processo de construção metodológica dos PPA-P, os princípios norteadores da produção de propostas que foram adotados, as ferramentas e os modelos utilizados para garantir a gestão democrática e a qualidade da participação social nas discussões para a construção do PPA 2008-2011 e 2012-2015.

A modelagem adotada, inclusive no recorte institucional, possibilitou a materialização da participação cidadã e a educação institucional para a escuta social, permitindo identificar os pontos de aprimoramento necessários para fortalecer o caráter participativo do planejamento estadual.

Por fim, são apresentadas considerações em torno da questão, sem qualquer pretensão de análises conclusivas.

A maior clareza sobre alguns pontos desta experiência foi obtida em entrevistas realizadas com os *stakeholders*, dirigentes institucionais e representantes dos movimentos sociais, que estiveram, ou ainda estão presentes na cena política e administrativa, exercendo funções nos organismos públicos ou representativos da sociedade civil. Buscou-se aliar, nesse empreendimento, informações coletadas junto aos atores sociais com análises obtidas nas leituras e discussões internas das experiências vivenciadas.

CAPÍTULO 1
GÊNESE DO PPA
PARTICIPATIVO
NO BRASIL

1.1 PARTICIPAÇÃO SOCIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS

A formulação de políticas públicas com participação social, no Brasil, começou a apresentar maior densidade e importância depois da promulgação da Constituição de 1988. Obteve, então, uma maior diversidade e passou a compor a agenda governamental em diversas áreas, com a incorporação desse princípio pelas agências nacionais e internacionais a partir da década de 1990, sobretudo pelos movimentos sociais, na reivindicação dos direitos da cidadania. A participação social foi assumida como um dos princípios organizativos dos processos de relacionamento entre Estado e sociedade e de consulta, em escala regional, mas principalmente local.



Plenária do PPA Participativo deixa público atento

Nessa perspectiva, os governos, nas suas diversas instâncias, necessitam instrumentalizar a burocracia, agenciando a adesão aos novos tempos, em que as relações entre Estado e sociedade se transformaram diante do processo de democratização em nossa sociedade. Fomentar a participação dos diferentes atores políticos e criar uma rede que informe, elabore, implemente e avalie as políticas públicas são, hoje, peças essenciais no discurso de qualquer política pública de matiz progressista.

Para o pesquisador Carlos Milani, uma das questões enfrentadas pela constituição de um estado republicano está relacionada às respostas ao dilema “necessidade de políticas públicas efetivas versus garantia de controles democráticos”. As soluções têm sido múltiplas, dependendo sempre de contextos históricos distintos, visto que a evolução das burocracias nacionais conheceu variações importantes. Os modelos construídos para enfrentar tal dilema tendem a incluir, entre outros: (i) estratégias de descentralização; (ii) adoção de mecanismos de responsabilidade dos gestores (*responsiveness* e *accountability*); (iii) gestão pública por resultados e (iv) incremento do controle social, além de dispositivos de participação social que visem chamar cidadãos e organizações cívicas para agirem como atores políticos da gestão pública. (MILANI, 2008).

A Constituição de 1988 estabeleceu os estatutos legais dos processos de planejamento e orçamento: Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, Lei Orçamentária Anual – LOA. Em 4 de maio de 2000, foi criado outro instrumento legal de suma importância, a Lei Complementar nº 101, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal. Em seu artigo 48, ela determina a criação de incentivo à participação popular e a realização de audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão dos planos, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos. Tais instrumentos

“O governo Wagner, durante a transição, definiu algumas questões essenciais ao planejamento estratégico da Bahia. Entendeu que ele tinha que ser sistêmico e, portanto, transsetorial, sustentável, integrando o social com o econômico e com o ecológico. Definiu também que o processo tinha que ser participativo e, para isso, nos primeiros 60 dias da gestão, definiu os Territórios de Identidade como regionalização adequada para territorializar o planejamento e a gestão estratégica da Bahia.”

Ronald Lobato,
Secretário do Planejamento, 2009

permitiram ao governo imprimir uma racionalidade na intervenção do Estado na sociedade e criar mecanismos institucionais para o ciclo da gestão não sofrer solução de continuidade.

Esses dispositivos legais implementaram novas institucionalidades, tornando imprescindível a criação de mecanismos de participação popular na gestão das políticas públicas. Com base nos princípios da descentralização e da democracia participativa, os governos municipais locais e estaduais implantaram novos arranjos institucionais para a gestão das políticas públicas setoriais e criaram estímulo à articulação entre a sociedade civil organizada e o poder público.

Entre as primeiras experiências de participação social no país estão a criação dos conselhos municipais, a experiência de gestão participativa do Sistema Único de Saúde – SUS e a gestão orçamentária municipal participativa.

Com a promulgação da Lei n. 10.257, de 10 de junho de 2001, denominada Estatuto da Cidade, regulamentam-se os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo as diretrizes gerais da política urbana, cabendo destacar como uma das diretrizes o artigo 2º, inciso II – 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.

Destarte, o planejamento urbano participativo torna-se uma obrigatoriedade legal e o Estatuto da Cidade vem atender à orientação constitucional de Estado Democrático de Direito, que valoriza não só a **democracia representativa**, como também a **democracia participativa**.

A participação social torna-se, assim, um poderoso instrumento de reconhecimento da cidadania de atores antes excluídos do processo e que gradativamente passam a ser cidadãos com plenos direitos, não somente como atores políticos, mas como beneficiários dos bens e serviços públicos produzidos pelo Estado.

No que concerne ao processo do Orçamento-Programa e à elaboração das leis orçamentárias anuais, algumas prefeituras adotaram a participação social como instrumento de gestão. Embora a literatura ainda seja escassa sobre a avaliação dessas políticas inovadoras, alguns estudos apresentam experiências exitosas nos municípios de Porto Alegre (1989), Belo Horizonte (1993) e Aracaju (2000), que adotaram o orçamento participativo na formulação de políticas públicas.

O orçamento participativo de Porto Alegre combina participação em larga escala, em assembleias regionais abertas com representação formal cidadã, através de eleições de representantes para as tomadas de decisão em órgãos específicos. O ciclo do orçamento participativo caracteriza-se por três grandes momentos

prioritários: (i) as reuniões preparatórias, (ii) a rodada única de assembleias regionais e temáticas e (iii) a assembleia municipal.

Para Avritzer (2012), o sucesso do Orçamento Participativo (OP) em Porto Alegre deve-se a quatro pilares:

“A participação social é parte do irreversível processo de aperfeiçoamento funcional das nossas instituições democráticas.”

Antônio Alberto Valença,
Secretário do Planejamento, 2010.

- o primeiro deles é o pilar da democracia, expresso no caso da experiência porto-alegrense tanto na capacidade de crescimento da participação no OP quanto na consolidação político-eleitoral da administração;
- o segundo pilar é o associativo-deliberativo, expresso por diversos elementos, tais como a presença constante das associações de moradores no OP e a sua capacidade de configurar-se como forma dominante de distribuição de recursos públicos na cidade, diminuindo sensivelmente, senão anulando, o papel do clientelismo na distribuição dos bens públicos;
- o terceiro é constituído pelas características específicas do desenho institucional: a capacidade de introduzir as assembleias regionais, conciliando-as com o formato conselho, assim como a capacidade de redesenhar as regiões da cidade, de modo a adequá-las ao processo deliberativo e, por fim, a capacidade de criar novas instituições, a exemplo do Gaplan;
- o quarto pilar é a capacidade distributiva do OP e sua vinculação com o processo de reforma do Estado.

Esses seriam os quatro elementos que, a nosso ver, apontam no sentido do sucesso da experiência participativa em Porto Alegre, experiência essa que está diretamente ligada às variáveis vontade política e capacidade associativa (Avritzer, 2012).

Outra experiência digna de nota é o orçamento participativo de Belo Horizonte, que se tornou referência nacional e internacional em democracia participativa. Hoje, a capital mineira é ponto de encontro de outras cidades e de outros países, que vêm conhecer de perto a participação popular na tomada de decisões que afetam a cidade. Esse reconhecimento também veio em forma de prêmio. Em 2004, o OP de Belo Horizonte foi premiado, em Nova York, na categoria “Aprimoramento dos Processos dos Serviços Públicos”, pela Organização das Nações Unidas.

A Bahia foi um dos primeiros estados da Federação a adotar a escuta social, na elaboração do PPA 2008-2011.

A ampla mobilização social, em todo o estado, nas plenárias realizadas nos Territórios de Identidade, contou em sua origem com grandes desafios. Esta rica experiência se traduziu numa reflexão sobre a prática e o consequente registro sistemático do processo.

A ação do Estado sobre o território, no sentido de atender às populações, é tema da maior complexidade. Para o Brasil e

outros países com histórico de colonização, a importância de iniciativas afins parece ser ainda maior e mais complexa. Na perspectiva ampla do desenvolvimento da sociedade brasileira, evidencia-se o papel fundamental do Estado, cuja atuação foi decisiva para que as iniciativas nos campos econômico e social fossem bem-sucedidas. A demarcação das empresas brasileiras que obtiveram sucesso, o crescimento da riqueza material e a recente melhoria das condições de vida que estão beneficiando a sociedade tiveram por origem iniciativas e, sobretudo, a ação proativa do Estado. (Ipea, 2010).

Conforme ressaltado anteriormente, a Constituição de 1988 é um marco na democratização e no reconhecimento dos direitos sociais. Articulada com tais valores, ampliou o projeto democrático ao compatibilizar princípios da democracia representativa e da democracia participativa, reconhecendo a participação social como um dos elementos-chave na organização das políticas públicas.

A participação social passa a ser valorizada não apenas quanto ao controle do Estado, mas também no processo de decisão das políticas sociais e na sua implementação, em caráter complementar à ação estatal.

No campo do planejamento, a Constituição instituiu o Plano Plurianual – PPA, que é o planejamento do governo para quatro anos. Nele estão definidas as diretrizes, os objetivos e as metas que serão detalhadas posteriormente nas leis orçamentárias anuais. Com este documento, o governo estabelece suas prioridades e planeja como gastar melhor os recursos públicos.

Segundo o documento elaborado pela Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa do Ministério da Saúde, o Estado brasileiro vem enfrentando energeticamente a lógica da oferta de serviços fragmentados, que advém da visão compartimentada das necessidades sociais, dificultando a apreensão integral das complexas dimensões que compõem o cotidiano dos indivíduos e das coletividades. Tal modalidade de oferta atendia aos interesses corporativistas e produtivistas das “múltiplas prestações de serviços”, resultando na criação e manutenção do caos na demanda. Configurava, desta forma, um desvio do objeto da gestão pública, constituindo-se em estratégia disfarçada de privatização do Estado, por meio do esvaziamento do compromisso com a construção da equidade na oferta e utilização dos serviços públicos. (Ministério da Saúde, 2006).

É importante destacar que a participação social, em suas diversas modalidades, constitui um valor em si para o processo democrático. A maioria dos analistas, aliás, aponta os benefícios da participação social. De acordo com Frederico Barbosa da Silva *et al.* (2005), três questões podem ser colocadas, para um melhor entendimento do tema:

- a) a participação social promove transparência na deliberação e visibilidade das ações, democratizando o sistema decisório;
- b) a participação social permite maior expressão e visibilidade das demandas sociais, provocando um avanço na promoção da igualdade e da equidade nas políticas públicas; e
- c) a sociedade, por meio de inúmeros movimentos e formas de associativismo, permeia as ações estatais na defesa e no alargamento de direitos, demanda ações e é capaz de executá-las no interesse público. (SILVA *et al*, 2005, p. 375).

A participação da sociedade na execução das políticas sociais também sofreu uma grande alteração a partir da década de 1980. Na conjuntura da luta pela democratização do país, consolidou-se no campo da atuação privada, até então dominada pelas entidades de cunho filantrópico, um novo elenco de atores sociais voltados à promoção da sociedade como protagonista de sua própria transformação. Movimentos sociais e organizações não governamentais (ONGs) passam a atuar na implementação de projetos de diversos conteúdos, visando dotar comunidades e grupos sociais de protagonismo em uma realidade social marcada pela exclusão, discriminação e pobreza.

As origens do discurso sobre a participação social são múltiplas: encontram-se referências à necessidade do uso de ferramentas participativas nos manuais das agências internacionais de cooperação para o desenvolvimento, no âmbito dos programas de reforma do Estado e das políticas de descentralização, mas também na prática de alguns governos locais que afirmam promover, graças à participação dos cidadãos, estratégias de inovação e, em alguns casos, de radicalização da democracia local. A participação é reivindicação histórica de alguns movimentos sociais, a exemplo daqueles relacionados à pauta dos trabalhadores rurais sem-terra, à gestão de políticas urbanas ou à educação popular. Além disso, o tema encontra-se bastante presente no âmbito acadêmico e intelectual. (MILANI, 2008).

Segundo Pires e Vaz (2012), nas últimas décadas fez-se perceptível a disseminação de formas de interação e colaboração de cidadãos, grupos da sociedade e atores privados na formulação, implementação e monitoramento de políticas públicas. O estudo recupera a noção de “interfaces socioestatais” como base analítica capaz de acomodar um amplo espectro de interações Estado-sociedade, que vão desde a participação social em fóruns coletivos e deliberativos, como os conselhos e conferências nacionais, às formas mais restritas e individualizadas de contato, como ouvidorias, serviços de atendimento ao cidadão etc.

Nos últimos anos, diz o autor, emergiu no Brasil algo como uma “ecologia” complexa das relações Estado-sociedade, na qual distintas formas de interação tendem a cumprir papéis diferenciados na gestão e a se associar a ambientes e áreas específicas de políticas públicas.

Supostamente, esses fóruns e canais de interlocução teriam o potencial de promover maior inclusão, bem como maior racionalização de recursos, em face da adoção de métodos de consulta àqueles próprios indivíduos, grupos e entidades impactados por decisões eventualmente tomadas. O adensamento das redes e canais entre Estado e sociedade tenderia a carregar em seu bojo o pressuposto sugerido de que poderia corresponder certo aumento nos graus de “responsividade” e *accountability* dos processos de tomada de decisão dos programas desenvolvidos e, por consequência, incremento de suas respectivas eficiência e eficácia. (PIRES e VAZ, 2012).

Algumas questões são colocadas por esses autores:

Todavia, em face da diversidade de áreas temáticas e formas de atuação governamental, por um lado, e da variedade de formas de interação Estado-sociedade, por outro, cabe indagar sobre as possíveis relações entre esses fenômenos (*tipo de política x tipo de interface*) e os significados e implicações dessas aproximações entre atores e ações governamentais, cidadãos e grupos sociais. Existem formas de interlocução que sejam mais comuns e mais frequentemente praticadas em certas áreas/tipos de políticas? Quais os papéis/contribuições desempenhadas pelas distintas formas de interação? Será que um mesmo tipo de canal de interlocução promoveria os mesmos efeitos de desempenho em programas diferentes? Ou será que o sentido e a intensidade desses efeitos variariam conforme o desenho do programa? Por quê? (PIRES e VAZ, 2012, p.7).

Para o desenvolvimento da análise, esses autores utilizam o conceito de “interface socioestatal” em substituição ao conceito de “participação social”, entendendo o primeiro como base analítica provedora de maior capacidade, em termos de alcance e precisão, na compreensão e explicação tanto da complexidade quanto da variabilidade dos canais de interlocução existentes atualmente entre Estado e sociedade no país.

Quantificando o fenômeno das interfaces socioestatais nos órgãos e programas do governo federal, pode-se destacar as seguintes informações, obtidas pelos autores utilizando o Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (Sigplan) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, fonte de dados principal adotada na pesquisa. Considerando apenas o

total de 28 órgãos que aparecem tanto em 2002 quanto em 2010, como estruturando interfaces em seus respectivos programas, observa-se variação positiva do número de programas com esses mecanismos, de 81% em 2002 para 92,1% em 2010.

Esses dados demonstram que as interfaces não apenas se diversificaram para outros órgãos e temáticas, mas foram incrementadas até mesmo naqueles órgãos e temáticas nas quais já eram desenvolvidas. Considerando os dados por órgão, observa-se que, em 2002, 11,5% tinham até 25% de programas com interfaces, enquanto em 2010 todos os órgãos tinham pelo menos 25% de programas com interfaces. Nesta mesma linha, em 2002, 11,5% dos órgãos tinham mais de 75% dos seus programas com interfaces socioestatais, percentual que sobe para 75,4% em 2010. (PIRES e VAZ, 2012, p.24).



PPA estimula participação da comunidade

O desafio proposto pelo governo federal é estabelecer a participação social como integrante das atividades do Estado, para que essas atuações tenham mais legitimidade, sejam mais eficientes – por meio da proximidade dos problemas – e tornem o governo mais transparente, através da criação de mecanismos para que a sociedade controle as ações governamentais.

1.2 FORMAS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL E O PPA

Os formatos e configurações das interfaces socioestatais existentes nas três esferas de governo são relacionados a seguir, com concisa descrição de sua diversidade de desenhos e *modus operandi* assumidos.

- **CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS**

São instituições constitucionalmente previstas no Brasil democrático, cujos desenhos e objetivos possibilitam a participação dos cidadãos nos processos decisórios estatais referentes ao planejamento e à implementação de políticas públicas específicas.

- **CONFERÊNCIAS TEMÁTICAS**

Esses eventos ocorrem com periodicidade definida (geralmente bianual), nos quais as principais questões e direcionamentos normativos de áreas temáticas em políticas públicas são determinados. As conferências acontecem geralmente nos três níveis de governo – municipal, estadual e nacional –, sendo discutidas as problemáticas correlatas a cada nível e, conforme o avanço das negociações, levadas ao nível seguinte. A participação é aberta ao público, ainda que, nos níveis estadual e nacional, apenas delegados escolhidos no âmbito das conferências do nível anterior tenham poder de voto.

- **REUNIÕES COM GRUPOS DE INTERESSE**

São canais pelos quais grupos específicos da sociedade, como empresários e sindicalistas, entre outros, negociam diretamente com o governo determinadas questões que mais lhes interessam. Apenas como ilustração, é possível citar o surgimento, no governo Lula, das chamadas “mesas de negociação”, ou mesas de diálogo. E no governo Wagner, na Bahia, das “salas de situação”. Essa nova interface estabelecida entre os âmbitos do Estado e da sociedade constitui, via de regra, iniciativa do próprio governo em resposta à representação e/ou demandas de entidades ou movimentos sociais, com o propósito de solucionar eventuais e/ou potenciais conflitos e, até mesmo, estabelecer as bases para criação ou reorientação de políticas ou ações específicas do Estado, ou de ação conjunta e articulada do Estado com as entidades demandantes.

- **PLANO PLURIANUAL PARTICIPATIVO – PPA**

A sociedade civil, representada por diversas organizações não governamentais e por um conjunto de entidades de áreas temáticas diversificadas, tem sido convidada a participar das definições dos objetivos, concepções e metas dos programas federais no âmbito dos ciclos do PPA 2004–2007, do PPA 2008–2011 e do PPA 2012–2015, incluindo-se nesse processo uma experiência importante de descentralização dos ciclos de debate e discussão e sua realização no âmbito dos próprios estados da Federação.

- **OUVIDORIAS**

São instâncias dos órgãos governamentais que, através da disponibilização de um meio específico para contato (telefone, e-mail, *internet*) recebem reclamações, denúncias e/ou demandas gerais dos cidadãos. Estas últimas são analisadas e trabalhadas internamente pelos setores responsáveis, de modo que os objetivos delineados sejam efetivamente atendidos.



Plenária PPA reúne centenas de pessoas

• AUDIÊNCIAS E CONSULTAS PÚBLICAS

Audiências públicas são encontros públicos presenciais, promovidos pelo governo, em torno de temáticas específicas e com o objetivo de discutir aspectos concernentes a uma determinada política, sendo abertas à participação de indivíduos e grupos interessados. É comum, por exemplo, a realização de audiências públicas na área ambiental, quando, usualmente, o governo está obrigado a analisar os impactos não apenas ambientais, mas também sociais de determinados projetos e, por isso, resolve consultar a sociedade acerca de suas principais opiniões e demandas para o caso específico.

As consultas públicas são instrumentos bastante semelhantes às audiências públicas, principalmente no que tange à compreensão das principais demandas e reclamos da sociedade em questões específicas. No entanto, a principal diferença da consulta pública é que sua estruturação não se dá presencialmente, mas através de ferramentas de votação e colaboração a distância, como internet e telefone.



Plenária PPA: Credenciamento do público

Além de todos esses formatos referidos, é possível observar a existência de canais diversos pelos quais não somente o governo pode publicizar suas ações, mas também os cidadãos, eventualmente, podem expressar suas demandas, reclamos e opiniões. Este é o caso, por exemplo, dos sítios de internet, os quais, acompanhando a

disseminação massiva das tecnologias da informação, têm crescido significativamente nos últimos anos. Outro formato possível se refere aos comitês gestores de programas do governo, que são aqueles grupos administrativos de caráter temporário, criados especialmente para gerir determinado projeto, sendo capazes de manter certo grau de contato com os cidadãos. São exemplos as linhas telefônicas disponibilizadas para que os cidadãos possam entrar em contato com gestores e/ou administradores de programas específicos (serviços de atendimento ao usuário). (PIRES e VAZ, 2012, p.11).

Pelo que se observa na tipologia dos canais mencionados, impõe-se considerar que a relação entre Estado e sociedade é permeada por uma variada rede de canais que parecem se diferenciar, principalmente, em termos de desenho e público-alvo.

Para o Brasil que emergiu da redemocratização, esse processo tem sido acentuado, especialmente na última década, particularmente se considerarmos o incremento dos amplos canais de interlocução e de conselhos gestores e orçamentos participativos, por um lado, e pelo outro a existência, por exemplo, de experiências como as “mesas de negociação”.

Observando-se a miríade de formatos de interlocução constituída ao longo dos anos, no país, não é difícil assumir que as facetas dessa imbricação vêm se revestindo de graus de complexidade cada vez maiores, como visto acima.

Vale ressaltar, nesta breve revisão da literatura sobre o tema e ilações conceituais concernentes, a limitação decorrente da não inclusão da categoria “capital social”. Este conceito tem sido destaque em muitas pesquisas nas ciências sociais, sobretudo na sociologia, na ciência econômica e na ciência política. Ainda que seu conceito esteja se fortalecendo, constata-se que o uso do termo “capital social” pode ser aplicado a diversos objetos e processos.

Putnam (2006), um dos fundadores do conceito de capital social, na introdução de seu livro “Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna” coloca questões de suma importância e que transcende o objeto de estudo de caso da pesquisa levada a cabo na Itália.

De que modo as instituições formais influenciam a prática da política e do governo? Mudando-se as instituições democráticas, mudam-se também as práticas? O desempenho de uma instituição depende do contexto social, econômico e cultural? Se transplantarmos as instituições democráticas, elas se desenvolverão no novo ambiente tal como no antigo? Ou será que a qualidade de uma democracia depende da qualidade de seus cidadãos, e portanto cada povo tem o governo que merece? Nosso objetivo é teórico. Nosso método é empírico e tira lições da experiência

singular de reforma institucional realizada em regiões da Itália nos últimos 20 anos. Nossas investigações nos farão mergulhar na natureza da vida cívica, na lógica austera da ação coletiva e na história medieval, mas a jornada tem início na diversidade da Itália contemporânea. (...)

Para a estabilidade política, para a boa governança e mesmo para o desenvolvimento econômico, o capital social pode ser mais importante até do que o capital físico ou humano. Muitas das ex-sociedades comunistas tinham parcas tradições cívicas antes do advento do comunismo, e o totalitarismo malbaratou até mesmo esse escasso capital social. Sem regras de reciprocidade e sem sistemas de participação cívica, a solução hobbesiana que prevaleceu no Mezzogiorno – familismo amoral, clientelismo, ilegalidade, desgoverno e estagnação econômica – parece ser mais provável do que a democratização e o desenvolvimento econômico. (PUTNAM, 2006, pp 19 e 192).

Nas referências acerca do capital social, ressalte-se que existe uma confluência em torno de sua aceção, evidenciando que as relações sociais de cooperação entre as pessoas de uma determinada localidade estão relacionadas à construção de um contexto relacional favorável ao desenvolvimento dessa localidade.

Recorrendo ao ensaio de Alain Caillé:

Ninguém ignora atualmente que o sucesso de um país, de uma região ou de uma organização depende tanto de seu capital social quanto de seu capital econômico. Estamos convencidos de que os conflitos sociais mais agudos são, no mínimo, tanto por reconhecimento quanto por redistribuição. O uso de ambas as noções tem o mérito de permitir uma luta contra a visão economicista da existência social, tão dominante de forma geral. Mas, ainda assim, é grande o risco de pararmos justamente no meio dessa luta contra o economicismo, fazendo do capital social uma variação ou uma dimensão do capital econômico, e da luta por reconhecimento de outra forma da luta por redistribuição, como se fosse possível e desejável distribuir o reconhecimento da mesma maneira que distribuimos recursos financeiros. (CAILLÉ, 2011).

O capital social está presente quando os indivíduos se organizam para debater questões percebidas como de interesse coletivo. Conversações e deliberações no espaço público põem em marcha processos políticos de engajamento cívico, de reciprocidade, de cooperação e confiança mútuas, ou seja, contribuem potencialmente para a construção do capital social.

As utilizações desses conceitos podem alimentar o desenho de políticas participativas, a exemplo do PPA Participativo na Bahia, objeto de estudo deste trabalho. Reunir as pessoas, fomentar a reflexão, convocá-las a participar e extrair insumos para os programas de governo é uma estratégia de gestão acertada. Esse processo, na prática, vai depender muito da vontade política do governo e do enfrentamento no campo das contradições internas de seus agentes, partidos e ideologias, bem como da capacidade financeira e dos mecanismos de agilização e articulação.

CAPÍTULO 2
**OS PRIMEIROS
PLANOS
PLURIANUAIS
NA BAHIA:
BREVE HISTÓRICO**

Os Planos Plurianuais aparecem na Constituição Federal de 1988 nos artigos 165, 166 e 167, que versam sobre tributação, finanças e orçamento. Evidencia-se, por sua própria localização no texto constitucional, que o processo de planejamento ainda se mantinha ligado a uma visão economicista.

De acordo com o dispositivo constitucional, a lei que instituir o Plano Plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de natureza continuada (artigo 165, parágrafo 1º). O PPA é concebido para preencher a lacuna de tempo que vai do segundo ano de um mandato presidencial ao primeiro ano do mandato subsequente (artigo 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias).

Ressalte-se, mais uma vez, que as leis de diretrizes orçamentárias – LDOs e os orçamentos anuais devem ser compatíveis com o que dispõe o PPA, bem assim com todos os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição ou quaisquer outros instituídos durante um período de governo. Nenhum investimento cuja execução ultrapassar um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no PPA ou sem lei que autorize tal inclusão, sob pena de crime de responsabilidade. As emendas parlamentares à LDO e ao orçamento somente serão apreciadas pela comissão mista pertinente do Congresso Nacional se compatíveis com a lei do PPA (artigos 165, 166 e 167 da Constituição Federal). Ou seja: o PPA é concebido com um evidente caráter coordenador das ações governamentais e com o poder de subordinar a seus propósitos todas as iniciativas que não tenham sido inicialmente previstas.

De acordo com o pesquisador André Pomponet, embora existam outros instrumentos para promoção de políticas públicas no Brasil, o Plano Plurianual adquire importância ímpar. Em primeiro lugar pela abrangência, porque contempla todos os programas e projetos previstos para o quadriênio seguinte. Em segundo, pela sua dimensão estratégica, dada a visibilidade atribuída às iniciativas mais relevantes da administração. Em terceiro, porque o orçamento anual vincula-se e não pode estar em desacordo com o plano plurianual, o que reforça a sua relevância. A participação social na formulação do PPA e no acompanhamento da execução reveste-se, portanto, de importância fundamental para o bom desempenho das políticas sociais. (POMPONET, 2008, p.141).



Comunidades levam as suas reivindicações sociais

O PLANO PLURIANUAL 1992–1995: PRIMEIRO PPA DA BAHIA

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, hoje Seplan. A estratégia adotada pela maioria dos estados foi seguir a lógica inerente ao PPA do Governo Federal. Embora a produção acadêmica tenha abordado a questão da participação e as deliberações do Estado, nenhum ente federado contemplou a participação da sociedade.

Na apresentação do documento, o planejamento é 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. Definiu-

se, também, que as áreas prioritárias para as ações governamentais seriam educação, saúde, justiça e segurança pública. (BAHIA, 1991).

O PLANO PLURIANUAL 1996–1999: CRESCIMENTO E TRANSFORMAÇÃO

Esse Plano Plurianual 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.

Coerente com a estratégia de desenvolvimento sustentável então adotada, o Plano Plurianual estruturou-se em eixos de desenvolvimento, vetores, programas estruturantes, linhas de ação, macroações e metas globais. (BAHIA, 1995).

O PLANO PLURIANUAL 2000–2003: BAHIA DE TODOS OS TEMPOS

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. De forma igual ao Plano precedente, não houve consulta à sociedade.

Para a realização dos programas, a regionalização do estado ficou definida em oito grandes eixos de desenvolvimento: (1) Chapada; (2) Extremo Sul; (3) Grande Recôncavo; (4) Mata Atlântica; (5) Metropolitano; (6) Nordeste (7) Planalto e (8) São Francisco.

O PLANO PLURIANUAL 2004–2007 BAHIA: DESENVOLVIMENTO HUMANO E COMPETITIVIDADE

Os primeiros sinais de mudança na relação entre o Estado e a sociedade, na formulação de políticas públicas, vieram apenas no PPA 2004–2007, denominado “Bahia: Desenvolvimento Humano e Competitividade”. Esse Plano incorporou um avanço histórico no seu processo de elaboração: a criação de um canal de comunicação com a sociedade, contemplando seus anseios e expectativas quanto à ação governamental naquele quadriênio. A iniciativa contou com a participação de um elenco qualificado de atores sociais, representando conselhos, associações, lideranças empresariais, organizações não governamentais e sindicatos. Tais

sujeitos foram convidados a participar ativamente na discussão das ações de governo que impactariam a sociedade baiana, objetivando melhor adequá-las às demandas sociais, fortalecendo a interação entre governo e sociedade. (BAHIA, 2003).



Público elege prioridades

De acordo com o documento do PPA 2004–2007:

Na condição de corpo eleito, transitório e dirigente do Estado, o governo, ao decidir ouvir a sociedade, manifestou o reconhecimento da necessidade de completar sua função institucional, conhecendo melhor o seu campo de ação, através da contribuição efetiva de cidadãos e cidadãs no processo de planejamento, por meio dos segmentos sociais organizados.

Cumprir esclarecer que a consulta teve caráter propositivo. Num segundo momento, procedeu-se à avaliação das possibilidades de incorporação das propostas, com base em dois critérios: a sua pertinência e a disponibilidade de recursos oficiais necessários à execução.

A presença maciça dos atores convidados e o nível de participação evidenciaram, de forma inequívoca, a validade da iniciativa. Cerca de 500 representantes participaram da consulta, ao longo de 30 dias de reuniões com secretários de Estado, gestores e

técnicos governamentais. A qualidade das intervenções e a evidente motivação dos participantes para contribuir com a formulação das políticas públicas atestam que o chamamento oficial correspondeu a um anseio da sociedade, que dispôs, assim, de uma real oportunidade para melhor conhecer e influir na definição das estratégias e do conjunto de ações do poder público. (...)

O saldo final indica que a iniciativa inaugurou uma nova e promissora fase para o planejamento estadual, para a gestão governamental e para a sociedade baiana.

Desde já, entretanto, é possível contabilizar o início de uma mudança no padrão de relacionamento entre governo e sociedade: a consulta torna-os corresponsáveis pelo encaminhamento dos problemas coletivos e pela conquista de uma maior qualidade de vida para todos. (BAHIA, 2003).

Embora tenham ocorrido limitações, sendo exemplo a consulta de alcance reduzido, já que apenas 500 pessoas – entre representantes de conselhos, associações, lideranças empresariais e sindicatos – compareceram às reuniões que aconteceram somente em Salvador, não deixou de representar um avanço.

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

Muitas cidades brasileiras adotaram o sistema participativo na elaboração de suas peças orçamentárias, mas a Bahia é o primeiro estado federativo a adotá-lo, com uma perspectiva nova e mais ampla. Destarte, mais que participativo, o orçamento baiano será cidadão, no sentido de que a cidadania poderá se expressar direta e livremente, pois cada pessoa, independentemente de sua opção ideológica ou partidária, de assembleias ou mobilizações, terá oportunidade de indicar projetos e ações que poderão compor o orçamento do Estado, já no ano de 2006. (BAHIA, 2003).

CAPÍTULO 3
PLANO
PLURIANUAL
PARTICIPATIVO
2008 / 2011:
CONSTRUIR A
DEMOCRACIA CIDADÃ

3.1 CONCEPÇÃO

“A partir do primeiro PPA Participativo, em 2007, o Governo da Bahia rompeu fronteiras de desenvolvimento e levou o estado a um patamar nunca antes conquistado, com melhorias sociais e ampliação de políticas desenvolvimentistas que melhoraram e continuam a impactar positivamente a vida de todas as baianas e baianos.”

Walter Pinheiro
Secretário Planejamento, 2010

O Plano Plurianual elaborado em 2007 foi objeto de mudança substancial, a partir da decisão do Governo de realizar uma escuta social ampla nas diversas regiões do estado.

A realização de um Plano Plurianual Participativo – PPA–P representou mais do que uma escuta social. Constituiu-se em um processo articulado de mobilização e organização, capaz de trazer para o centro das atenções reflexões fundamentais para a consolidação de uma democracia moderna e potencialização dos sujeitos políticos mais organizados dos territórios. Os encontros territoriais geraram questionamentos e diálogos sobre o exercício do poder público, a execução orçamentária, o nível de arrecadação do Estado, as bases econômicas da Bahia, as condições de operação do governo e o nível de compromisso com a sociedade e suas contribuições para o exercício das deliberações públicas. Trata-se, portanto, de um momento de alta qualidade política.

O Plano Plurianual Participativo configura-se, nessa perspectiva, como uma ação de governo que internaliza ao exercício limitado do Estado a esperança, a fala, a participação, a expectativa dos cidadãos e das cidadãs envolvidos neste processo. Reunir as pessoas, fomentar a reflexão, convocá-las a participar e extrair insumos para os programas de governo é uma estratégia de gestão mais do que acertada. O Governo da Bahia demonstrou coragem e vontade política ao realizar dois Planos Plurianuais contando com a mobilização da sociedade para uma escuta social. (ROCHA, 2008).

Tais considerações podem ser constatadas e depreendidas quando, na apresentação do PPA 2008–2011, o governador Jaques Wagner ressalta:

É com muita satisfação que apresentamos à sociedade baiana o Plano Plurianual para o período 2008–2011, aprovado pela Lei nº 10.705 de 14/11/2007, a qual expressa os compromissos e os objetivos do Governo da Bahia, representados na Visão de Futuro da Estratégia de Desenvolvimento da Bahia: a construção de um estado cuja população desfrute de qualidade de vida, maior participação nos resultados econômicos, com equilíbrio social e étnico, integrado nacional e internacionalmente.

Para atingirmos nossos objetivos, estamos promovendo profundas mudanças não apenas na estratégia e no modelo de desenvolvimento que orientou as decisões públicas nas últimas décadas, mas, também, nas formas de relacionamento Estado–sociedade e na condução do aparelho administrativo.

O modelo de gestão adotado e que passou a orientar as nossas

“Tudo era muito novo para a sociedade e também para a própria equipe que realizava com paixão e esforços hercúleos aquela empreitada. Ali, fez-se o que se podia fazer diante de um tempo exíguo, em meio a uma transição de governo para um grupo de oposição que iniciava a sua inserção na máquina pública e tinha que lidar com o peso da burocracia e dos limites da legalidade pública. Respeitando-se todos os preceitos legais, realizou-se um feito legítimo, vitorioso em seu intento de mobilizar a sociedade para participar do exercício do poder.”

Marcelo Rocha

Seplan, 2012

ações governamentais está baseado na Governança Solidária, que tem como elementos centrais os seguintes princípios: a Ética no tratamento das questões públicas; a Democracia permeando a relação entre governo e sociedade; a Transparência e o Controle Social das ações de governo, especialmente através dos conselhos de políticas públicas e dos fóruns territoriais; a Participação Cidadã na formulação e implementação das políticas públicas; o compromisso com a Efetividade e a Territorialização das ações e, por fim, a Transversalidade e a Descentralização Administrativa. (...).

Inaugurando um processo inédito na Bahia, o Governo do Estado abandonou a comodidade e as facilidades do planejamento realizado a portas fechadas, no conforto dos gabinetes, e deu início à inclusão efetiva da sociedade civil na formulação e implementação das políticas públicas. As plenárias do ppa participativo foram realizadas nos 26 Territórios de Identidade que compõem o novo mapa de desenvolvimento do Estado, e que foram delimitados com base no sentimento de pertença da população e da teia de relações sociais e econômicas a partir daí estabelecidas, o que permite o planejamento e a execução de políticas condizentes com as necessidades e potencialidades locais”. (Bahia, 2007, p.11.).

3.2 METODOLOGIA

Diante do cenário desenhado e partindo das novas diretrizes de governo, que acenavam com o forte compromisso de inclusão e participação social na sua gestão, o Planejamento Plurianual ganhou uma configuração participativa em larga escala.

Para Maria Teresa Silva, no documento “O PPA como espaço de aprendizagem da participação social: um olhar metodológico”, vários princípios foram considerados quando da concepção do PPA na Bahia:

a) Adoção do Mapa Estratégico de Governo como referência para a consulta pública

O Mapa Estratégico de Governo apresenta, em forma gráfica, o conjunto de eixos temáticos prioritários para o desenvolvimento, que terão de ser alcançados para a sua consecução. Este Mapa foi considerado como ponto de partida para todos os processos de consulta pública e para o planejamento das diversas secretarias e entidades da administração indireta.

b) Enfoque territorial dos processos de planejamento

A Bahia foi dividida em 26 Territórios de Identidade, considerando-se a sobreposição de aspectos relativos à cultura e identidade local, além de outros referentes às lógicas de organização espacial da intervenção das secretarias nas diferentes regiões do estado. O processo de consulta pública ocorreu em torno da unidade de planejamento Território de Identidade, estimulando a territorialização da programação orçamentária do Estado.



População marcou presença nas plenárias

c) Envolvimento das secretarias na implementação do PPA–P

Entendida como proposta de governo, a consulta pública do PPA–P foi abraçada por todas as secretarias, que assumiram em conjunto os custos de sua implementação. Cada secretaria ficou responsável pela organização das plenárias em cada Território de Identidade.

d) Qualificação dos servidores públicos estaduais para moderação das plenárias territoriais

Responsável pela elaboração do PPA 2008–2011, a Seplan buscou a colaboração das demais secretarias de Estado e qualificou cerca de 50 servidores públicos para atuarem como moderadores nas 26 plenárias realizadas, após qualificação realizada com foco em facilitação de grupos.

e) Transparência

Para ampliar ao máximo a participação popular, disponibilizou-se um site no qual a população registrou suas propostas, por tema. Também se criou o Conselho de Acompanhamento, o Cappa, para fiscalizar a execução do PPA, e planejou-se a disponibilização de informações, através de um portal, para toda a comunidade baiana.

A estratégia metodológica desenvolvida pela Seplan tomou como base dois eixos de desenvolvimento e linhas de ação, descritos a seguir:

Eixo de Desenvolvimento 1: *Desenvolvimento com Inclusão Social e Equidade – Prioridade para Educação e Saúde*

Este eixo engloba os temas de educação, saúde, segurança, direitos humanos, cultura, esporte, lazer, assistência social e inclusão digital, além de infraestrutura social (habitação e urbanismo, saneamento e energia).

Eixo de Desenvolvimento 2: *Produzir e Crescer Repartindo – Crescimento Econômico Sustentável com Geração de Emprego e Distribuição de Renda*

“O caráter deliberativo ou apenas consultivo não é o que está em discussão.

Nós vivemos em uma democracia participativa que dá legitimidade à democracia representativa oficial. As discussões nas conferências, fóruns, comissões são fundamentais e essenciais para a formulação das políticas públicas. A complexidade da sociedade contemporânea não permite uma plena democracia direta, mas uma democracia participativa, de escuta, diálogo.”

Edson Valadares,

Coordenador Conselho de
Desenvolvimento Econômico e
Social, 2012

O segundo Eixo de Desenvolvimento da Bahia está na dinamização da produção de bens e serviços, agregando valor ao território baiano, que permita gerar emprego, renda, repartição da renda em termos sociais e territoriais, priorizando as soluções microeconômicas típicas da produção organizada sob a forma de agricultura familiar, cooperativas, associações, microempresas, sem prejuízo do incentivo que se faz necessário à produção empresarial de todos os portes, considerando sempre como prioridade os projetos estruturantes capazes de garantir um desenvolvimento da rede produtiva com repercussões sociais, segundo um modelo de desenvolvimento sustentável que assegure às futuras gerações um meio ambiente saudável.

Tendo por base esses princípios, a construção da metodologia se estruturou na divisão dos grupos por eixos temáticos e subtemas, para facilitar a sistematização das propostas apresentadas.



No PPA Participativo é o cidadão que vota nas salas temáticas

Assim, o processo de consulta pública se deu em quatro momentos:

- i) sensibilização inicial sobre o tema, realizada através de uma apresentação teatral de curta duração;
- ii) abertura oficial;
- iii) oficina temática para proposição propriamente dita; e
- iv) plenária de apresentação das propostas e escolha dos representantes do Conselho de Acompanhamento do PPA – Cappa, instância criada e integrada por representantes da sociedade civil para monitorar a implementação das propostas incluídas nos programas do PPA.

Nas oficinas temáticas, o moderador tinha a responsabilidade de entregar a cada participante uma cartilha (v. anexos) com os eixos temáticos/linhas de ação e tarjetas, para que eles elaborassem suas propostas dentro das linhas de ação pré-definidas. Foram organizados em subgrupos, para preenchimento das propostas, mas não havia uma discussão propriamente dita porque todas elas deveriam ser incluídas. As propostas eram apresentadas em registro aberto, dentro dos itens do eixo e subtema em questão. Ao final da atividade no grupo, procedia-se à sua leitura e, após aprovadas, eram apresentadas em plenária.

Seguia-se a isso a eleição dos delegados que representariam o Território no Conselho de Acompanhamento do PPA.

Quanto às demandas apresentadas, os representantes das entidades sociais nos territórios aprovaram 8.633 propostas. Deste montante, 80% compuseram os programas e as ações das secretarias de Governo, previstos no PPA 2008–2011. (BAHIA, 2008, p. 47).

TERRITÓRIOS DE IDENTIDADE

1 - Irecê

2 - Velho Chico

3 - Chapada Diamantina

4 - Sisal

5 - Litoral Sul

6 - Baixo Sul

7 - Extremo Sul

8 - Médio Sudoeste da Bahia

9 - Vale do Jequiriçá

10 - Sertão do São Francisco

11 - Bacia do Rio Grande

12 - Bacia do Paramirim

13 - Sertão Produtivo

14 - Piemonte do Paraguaçu

15 - Bacia do Jacuípe

16 - Piemonte da Diamantina

17 - Semi-Árido Nordeste II

18 - Litoral Norte e Agreste Baiano

19 - Portal do Sertão

20 - Vitória da Conquista

21 - Recôncavo

22 - Médio Rio das Contas

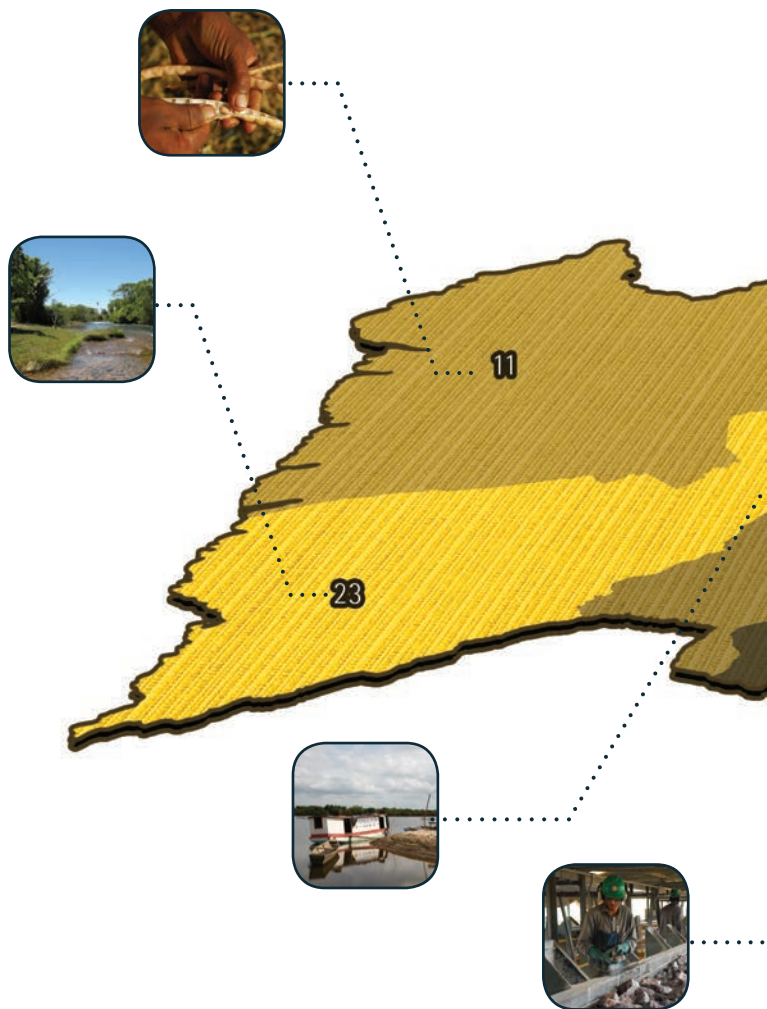
23 - Bacia do Rio Corrente

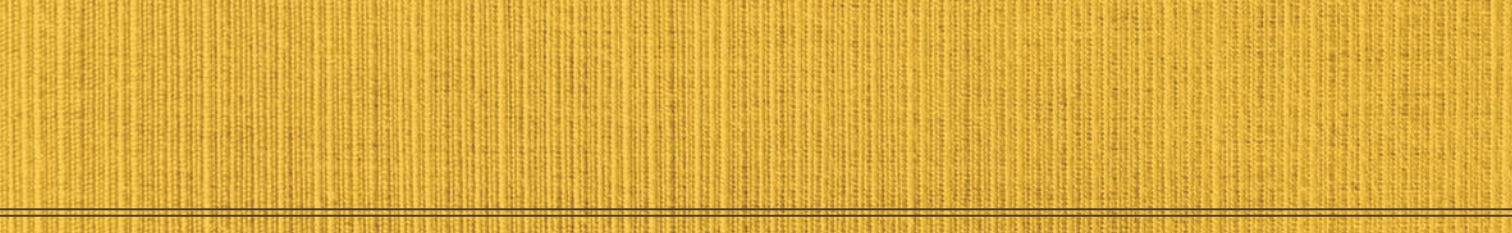
24 - Itaparica

25 - Piemonte Norte do Itapicuru

26 - Região Metropolitana de Salvador

27 - Costa do Descobrimento





CAPÍTULO 4
PLANO
PLURIANUAL
PARTICIPATIVO
2012 / 2015:
APRIMORAMENTO DA
EXPERIÊNCIA E
INSTITUCIONALIZAÇÃO
DO PROCESSO

4.1 CONCEPÇÃO

O modelo adotado pela Bahia para elaboração do Plano Plurianual mantém uma forte correlação com a inovação adotada pelo governo federal. O PPA 2012-2015 possui uma estrutura inovadora, que reflete uma concepção de planejamento influenciada especialmente pela formulação e implementação das principais agendas executadas no período recente.

Assim, as alterações na estrutura do PPA decorrem do aprendizado do governo na implementação de políticas exitosas responsáveis pelo desenvolvimento recente no Brasil e, também, dos limites da estrutura anterior, que permitia uma sobreposição entre Plano e Orçamento, duas peças que, apesar de complementares, incorporam diferenças essenciais.

Com a finalidade de criar condições para que o PPA estabeleça relações mais adequadas com todos os recursos necessários à viabilização das políticas, os Programas Temáticos do PPA 2012-2015 estão organizados em Objetivos que, por sua vez, são detalhados em Metas, Compromissos e Entregas.

A reedição do PPA Participativo, em 2011, como era de se esperar, partiu de uma revisão do processo anterior e foi amadurecida, no sentido de qualificar o público a ser mobilizado para as plenárias territoriais e defini-lo nos limites da representatividade coletiva. Após amplos debates com as bases sociais, a equipe de governo responsável pelo pleito assumiu que as plenárias seriam reduzidas a uma média de 200 pessoas e deveriam ser compostas por representantes dos colegiados territoriais, lideranças sociais legitimadas por suas instituições e por representantes dos poderes públicos municipais e estaduais. Este acordo foi debatido com a Coordenação Estadual de Territórios – CET, com o Cappa e com os colegiados, tendo logrado êxito. Vencida esta etapa, consolidou-se a Comissão Especial para a Coordenação do PPA-P 2012-2015, composta por representantes da Seplan e da Secretaria de Relações Institucionais – Serin.

Inicialmente, buscou-se reproduzir a linguagem do Plano de Desenvolvimento de Longo Prazo – Pensar Bahia 2023, que estava em construção, em nível dos Territórios de Identidade e dentro do processo de participação social no PPA. A primeira ideia era construir, no âmbito dos Territórios, um plano estratégico de desenvolvimento sustentável, a partir do entendimento do Pensar Bahia 2023, articulado com a sua imagem objetiva e com as diretrizes por ele estabelecidas, ligando o planejamento local com o estadual e convergindo ambos para a composição final de um plano de longo prazo, tendo como subsídio as propostas advindas

“O fortalecimento do sistema de planejamento e gestão, através do PPA Participativo, nos permite a adoção de critérios mais racionais no processo de tomada de decisão, na definição e hierarquização das prioridades de governo.

Contribui, também, para uma alocação mais eficiente dos recursos orçamentários, conferindo maior eficácia e legitimidade às ações governamentais, face às crescentes demandas e aspirações da coletividade.

Ressaltamos o caráter pedagógico da metodologia utilizada na elaboração do PPA Participativo, cuja principal disciplina é o exercício da cidadania e a participação social. Ou seja: a adoção de um novo *modus operandi* em que o Estado se torna mais permeável à ação da cidadania, estabelecendo permanentes canais de diálogo e mediação com a sociedade na formulação e execução das políticas públicas. Sobretudo na Bahia, que sempre sonhou ao cidadão comum a participação no debate sobre os rumos que envolvem o processo de desenvolvimento”.

Governador Jacques Wagner,
2011

das plenárias territoriais do PPA.

A intenção dessa metodologia era transformar o momento de escuta do PPA em um processo mais amplo de discussão com a sociedade e, ainda, a construção e/ou qualificação dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Sustentável (PTDS), servindo estes últimos como base direta para o PPA. Um longo processo de oficinas locais para apresentar o Pensar Bahia 2023 e para o exercício de construção dos elementos estratégicos dos PTDS, antes das plenárias do PPA, estava desenhado e chegou a ser estruturado.

Fatores condicionantes objetivos e operativos, entretanto, dificultaram a implementação da estratégia pensada. As questões típicas de início de ano, o fechamento ordinário do Caixa do Estado nessa época, o desencontro entre o tempo de execução do BA 2023 e o do PPA, o conjunto extenso de decisões políticas e articulações de sujeitos sociais distintos, a inovação do PPA nacional, exigindo uma remodelagem estadual, entre outros pontos, foram decisivos para a mudança de caminho e a alteração de estratégia.

O Governo do Estado consolidou, assim, o processo iniciado em 2007, quando foi realizado o primeiro PPA Participativo, incorporando aprimoramentos e ampliando o processo de escuta social. É pertinente ressaltar a qualificação dos espaços de participação da sociedade no processo, já que houve a possibilidade de se discutir o formato das plenárias territoriais e a matriz temática empregada na escuta social.

Outras medidas positivas, criadas a partir da decisão de reeditar o PPA Participativo foram a criação de novos programas territoriais e a manutenção do Conselho de Acompanhamento do PPA e dos Colegiados Territoriais como interlocutores privilegiados no processo.



Sociedade civil organizada participa das discussões

“Evidentemente, durante o processo, encontramos uma série de dificuldades de monitoramento, acompanhamento e até resistências no interior da máquina pública a este tipo de relacionamento com a sociedade.

Em 2011, na elaboração do PPA 2012-2015, o processo foi aperfeiçoado. As plenárias foram mais focadas, as propostas foram mais objetivas. O mecanismo de incorporação dessas propostas foi pactuado com as secretarias, antes da elaboração do PPA. Com isso, o Conselho de Acompanhamento do PPA passou a ter indicadores efetivos para monitorar a execução da política”.

Edson Valadares,
Coordenador Conselho de
Desenvolvimento Econômico e
Social, 2012

Os integrantes do Conselho de Acompanhamento do PPA e dos colegiados territoriais desempenharam papel fundamental na articulação do processo, seja na mobilização social e na organização das discussões prévias às plenárias envolvendo os municípios, seja na formulação das propostas nas plenárias. Essa participação mais organizada converge com o propósito do Governo do Estado de fortalecer a parceria com a sociedade, o que se constitui em uma tendência na gestão das sociedades democráticas modernas, favorecendo a implementação do controle social e o exercício da cidadania. Isto porque o momento que antecedeu às plenárias territoriais foi marcado por discussões municipais em torno dos PTDs e do mapa do PPA, com os eixos, núcleos e temas, alcançando aquilo que se objetivava com a metodologia: reduzir o volume de proposições e qualificá-las mais de acordo com a natureza do PPA.

4.2 METODOLOGIA

A primeira iniciativa para superar as dificuldades da experiência do PPA Participativo anterior foi a proposição de um seminário de apresentação do Plano a representantes territoriais. Foram convocados nove representantes por Território, identificados entre os integrantes do Cappa, dos colegiados territoriais, do Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial – Cedeter e os articuladores territoriais de cultura, que formaram os Grupos Territoriais de Trabalho – GTTs.

Nesse seminário, apresentou-se o mapa estratégico de governo para o novo período e as limitações orçamentárias a que o mesmo estava sujeito. Buscou-se provocar uma reflexão crítica dos participantes sobre o caráter pouco territorializado das proposições apresentadas em 2007 e a necessidade de qualificar as propostas oriundas desse processo de participação.

Para tanto, a Seplan propôs, como parte integrante do seminário, a realização de uma oficina de instrumentalização dos GTTs para a mobilização dos municípios em torno das plenárias territoriais, contando com a participação da Secretaria de Administração do Estado – Saeb na sua estruturação metodológica.

A partir da análise do conteúdo institucional do seminário, que aconteceu no primeiro dia do evento, e considerando as características predominantes do estilo de participação na sociedade civil, a Coordenação propôs a configuração da oficina com base em três princípios norteadores da participação social nas plenárias do PPA:



PPA-P estimula a reflexão

“... as plenárias do PPA foram espaço de aprendizagem da participação e, ao mesmo tempo, respondem ao requisito da Seplan de qualificação das propostas sugeridas, a partir da premissa de que o tipo de participação nos processos de decisão interfere na qualidade das decisões tomadas.”

Maria Tereza Ramos Silva,
Coordenadora de Educação
Corporativa e Aprendizagem
Organizacional - SAEB

i) Foco no desenvolvimento territorial:

A prática propositiva evidenciada em 2007 revelou um estilo centrado na necessidade imediata do indivíduo ou da organização local, geralmente localizada na entidade ou no município, resultando na multiplicação de ações repetidas e de pouca repercussão, se consideradas na perspectiva territorial.

ii) Foco no caráter estratégico das proposições:

Da mesma forma, as propostas apresentadas em 2007 caracterizaram-se pelo privilégio da necessidade imediata, de curto prazo, sem análise do efeito da intervenção no processo de desenvolvimento. Ao adotar o foco no caráter estratégico das proposições, os participantes deveriam ser convidados a refletir sobre os seus impactos no desenvolvimento do território e analisar os pontos de alavancagem sobre os quais deveriam atuar.

iii) Foco na inclusão da diversidade de interesses e segmentos:

Era intenção da Seplan, no processo, que as proposições apresentadas refletissem a diversidade de interesses, segmentos e perspectivas existentes no Território. A adoção do princípio de inclusão tinha implicações significativas no processo de mobilização para participação nas plenárias sob a responsabilidade dos GTTs.

Com base nesses princípios, foi elaborada uma proposta de oficina cujas finalidades eram (i) possibilitar aos GTTs uma reflexão sobre o PPA como instrumento de planejamento estratégico do Estado, (ii) apresentar o significado e a importância da participação da sociedade nesse processo de planejamento e (iii) definir o papel dos Grupos na mobilização e qualificação dessa participação social.

Constituiu-se em desafio central, naquele momento, que os participantes do evento, multiplicadores do processo em seus Territórios, percebessem a necessidade de modificar as práticas usuais de tomada de decisão presentes nos processos de consulta pública. Também se pretendia que os GTTs montassem um plano de mobilização prévia às plenárias, no qual o processo de mobilização e de articulação no âmbito dos Territórios fosse considerado, tendo em vista garantir a qualidade da participação dos representantes territoriais.

O tratamento pedagógico dado à preparação do processo de mobilização, a combinação de momentos de sensibilização, reflexão e produção como estrutura de organização dos conteúdos e a dinâmica de ação-reflexão-ação, adotada como estratégia metodológica, produziram um grande efeito nos representantes dos GTTs e possibilitou a produção de planos de mobilização criativos e viáveis.

A demanda da Seplan com relação ao processo de consulta participativa era qualificar a participação dos Territórios no

O importante neste processo é a participação da sociedade nas discussões desse PPA Participativo 2011-2015, quando, através dos levantamentos feitos nos Territórios de Identidade, o governo do Estado irá planejar melhor as suas ações, direcionando os investimentos na perspectiva das secretarias.

Wilson Brito

Secretário de Desenvolvimento e
Integração Regional, 2012

planejamento estadual, reduzir o número de propostas e garantir uma priorização centrada na visão estratégica e no enfoque territorial.

Nessa perspectiva, a concepção da metodologia de implementação das plenárias territoriais tinha como desafios centrais (i) criar um senso de unidade entre participantes, (ii) estabelecer parâmetros para uma escolha informada e (iii) viabilizar o tempo mínimo necessário para a produção e priorização de propostas.

A proposta metodológica resultante desses desafios foi uma oficina de trabalho estruturada em três momentos:

1. Sensibilização e alinhamento de princípios, com o objetivo de estabelecer o senso de unidade necessário ao processo decisório;
2. Análise do contexto territorial em relação ao tema, como fonte de informação necessária ao processo de escolha;
3. Apresentação das propostas prioritárias.

Ainda como concepção pedagógica, estabeleceu-se a necessidade de assegurar alguns princípios que garantissem agilidade e operacionalidade na realização do PPA-P. A sugestão da Coordenação era possibilitar uma agenda viável e uma metodologia apta a estabelecer vínculos e associações entre as propostas oriundas das plenárias territoriais e a peça final do PPA.

Nessa ótica, a Seplan definiu uma estrutura para operar o PPA-P, na qual este elo ficasse firmado com a definição em torno de três eixos estruturantes: (1) Inclusão Social e Afirmação de Direitos, (2) Desenvolvimento Sustentável e Infraestrutura para o Desenvolvimento e (3) Gestão Democrática do Estado.

Cada eixo, por sua parte, congregava os núcleos temáticos correspondentes. Como exemplo, no Eixo 1 – Inclusão Social e Afirmação de Direitos, o núcleo temático Educação abrangia o tema Educação Básica. Assim, nas plenárias do PPA-P, os participantes poderiam apresentar propostas por temas que seriam inseridas no eixo, no núcleo temático e no tema, facilitando a seleção e ordenação das propostas nos Programas de Governo.

Essa medida contribuiu positivamente para o amadurecimento do processo e um maior engajamento social. Se em 2007 a participação da sociedade civil se resumiu à etapa de indicação de prioridades temáticas e na eleição dos membros do Fórum de Acompanhamento do PPA (Cappa), que ocorreram na plenária territorial, em 2011 a participação se ampliou, com o envolvimento da sociedade em todas as etapas de construção do Plano. Confirmam este avanço a constituição do GTT, a discussão e o aprimoramento da matriz temática do PPA Participativo, a sensibilização e formação de multiplicadores para atuação nos territórios, a realização das



Prioridades da população em pauta

plenárias prévias e a mobilização para a participação nas plenárias territoriais.

Do ponto de vista metodológico, a perspectiva adotada superava uma lógica de participação social centrada no individualismo, no atendimento à necessidade imediata e localizada e no fortalecimento do padrão reivindicatório da relação Estado–sociedade, segundo o qual a sociedade pede e o Estado atende.

Diante da necessidade de fortalecer a atividade de moderação, que assumiu papel fundamental para a viabilização dos resultados das primeiras plenárias do PPA Participativo 2008–2011, o Governo instituiu um grupo intersetorial de servidores públicos estaduais, previamente capacitados, para exercer essa atividade.

Assim, é criado em 25 de setembro de 2009, através do decreto nº 11.729, o Núcleo de Moderadores do Estado da Bahia (ver anexo), vinculado à Seplan.

A moderação auxilia metodologicamente o grupo, orientando e sintetizando os objetivos, debates, propostas e decisões. Sua principal tarefa é orientar o processo a ser desenvolvido, não interferindo no conteúdo das discussões. Cabe ao Núcleo criar um ambiente propício, que estimule o debate e o intercâmbio de experiências entre os diversos membros do grupo, evitando situações de desequilíbrio e manipulação.

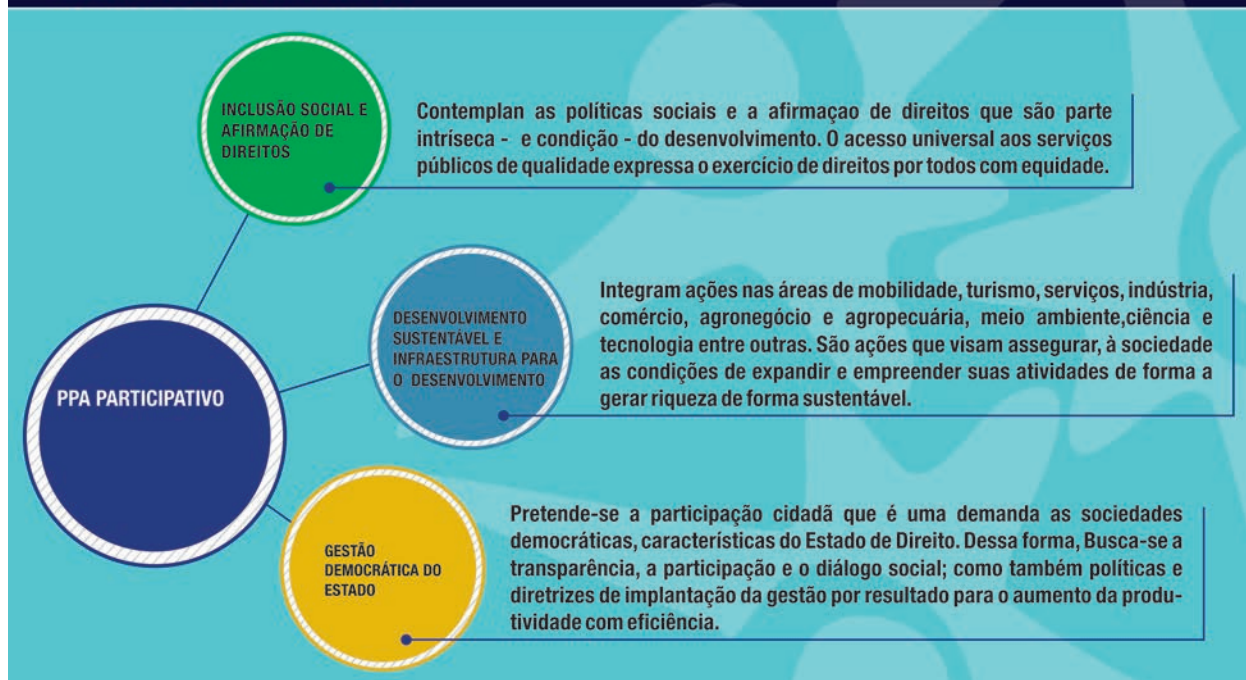
Estratégias foram adotadas para potencializar a qualidade das propostas produzidas, valendo destacar:

- i) reuniões prévias com os representantes das secretarias envolvidas no processo, para definição dos representantes do poder público e do tempo de explanação de cada um deles, tendo em vista que as plenárias do PPA se constituíam em um momento de escuta social, no qual a palavra pertencia à sociedade civil, cabendo mais ao Estado escutar;
- ii) reserva de um espaço específico para os ocupantes de cargos nos poderes executivos e legislativos, nas cidades integrantes dos Territórios, onde agentes políticos foram mantidos em salas separadas, dedicando-se a discussões específicas, objetivando assegurar a desenvoltura na participação dos membros da comunidade.

A função do GTT foi promover reuniões para qualificar o público-alvo envolvido e articular a participação.

Cada participante teve a oportunidade de conhecer a metodologia da escuta social elaborada para as plenárias e saiu com o compromisso de promover a mobilização dos segmentos representativos da sociedade, visando à sua participação nas mesmas.

Eixos Estruturantes



Núcleos Temáticos



Após a realização das oficinas em Salvador, os integrantes do GTT promoveram reuniões e encontros prévios em vários municípios,

convidando os representantes da sociedade para as plenárias territoriais. Como já referido, a adoção dessa nova metodologia permitiu a elevação da qualidade e a redução do número de proposições apresentadas.

AS PLENÁRIAS TERRITORIAIS SE DESENVOLVERAM POR ETAPAS:

1. Escuta social – envolveu uma atividade de sensibilização sobre a importância da tomada de decisões de forma coletiva. Em um jogo aplicado nas salas temáticas, os participantes foram estimulados a refletir sobre as decisões individuais, orientadas por caráter competitivo, e sobre as opções em grupo voltadas para os ganhos coletivos;
2. Reflexão sobre os aspectos positivos e negativos do Território, por núcleo temático. Foram apontadas as potencialidades e oportunidades, por um lado, e as fraquezas e ameaças, pelo outro. Três princípios nortearam esta etapa da atividade: (i) foco no desenvolvimento territorial, (ii) foco no estratégico e (iii) diversidade/inclusão;
3. Agrupamento por núcleo temático, definido no ato da inscrição – a partir das reflexões sobre a necessidade de se discutir e propor, sob uma perspectiva coletiva e mais voltada para o conjunto do território – e considerando a discussão sobre os aspectos positivos e negativos do território –, os participantes das salas temáticas foram divididos em grupos, de acordo com o núcleo temático escolhido no processo de inscrição. Teve início, então, a discussão e a apresentação coletiva de propostas;
4. Sistematização das propostas – depois de concluída a etapa de apresentação das propostas pelos grupos, as informações foram sistematizadas pela Secretaria do Planejamento, com a finalidade de cadastrá-las e informatizá-las.

Esta modalidade viabilizou mais uma inovação ao PPA 2012–2015: a sistematização e validação, na Secretaria do Planejamento, das propostas apresentadas pela sociedade e entregues em mídia digital a todos os representantes dos Territórios de Identidade. Em linhas gerais, o processo envolveu a classificação das propostas por Eixo Estruturante, Núcleo Temático e Tema, elementos da matriz temática – matriz programática da nova metodologia do PPA 2012–



Os temas sociais marcaram os debates

2015, quando houve o engajamento dos colegiados territoriais, que contribuíram no esforço de mobilização para o evento contar com a necessária representatividade.

Com esta metodologia, garantia-se que todos fizessem suas reivindicações. No PPA anterior, em 2007, diante do prazo limitado para a realização da consulta à sociedade, alguns Territórios foram incluídos nas plenárias de outros, ocorrendo 16 plenárias territoriais, embora fosse respeitado o critério de separação por Território de Identidade.

No PPA 2012-2015, no caso das propostas já contempladas no mesmo Território, fez-se a opção pela validação de apenas uma delas, racionalizando o processo ao evitar que as secretarias trabalhassem com muitas propostas de mesmo conteúdo.

Dado o caráter receptivo e enriquecedor para a elaboração do Plano Plurianual Participativo 2011, nas 26 plenárias territoriais realizadas foram coletadas e cadastradas, pela Secretaria do Planejamento, 3.287 propostas, das quais 2.996 foram apresentadas por representantes da sociedade.

O Grupo Institucional discutiu e aprovou um total de 292 propostas nos 26 Territórios de Identidade, também validadas e disponibilizadas para apreciação das secretarias, através do sistema elaborado pela Seplan.

O resultado final foi a validação, pela Seplan, de 1.952 propostas, colocadas à disposição das secretarias estaduais para análise e incorporação ao PPA, desde que elas atendessem aos critérios técnicos e legais que regem o Plano e as funções dos órgãos estaduais (ver quadro na página seguinte).

As secretarias estaduais incorporaram, assim, à proposta do projeto de lei do PPA 2012-2015, encaminhado pelo governador ao Poder Legislativo, instância legítima de representação dos interesses da sociedade, mais de 60% das propostas validadas, correspondendo numericamente a 1.215 encaminhamentos oriundos das plenárias territoriais do PPA-P. Este dado reflete a posição do Governo da Bahia, confirmada reiteradas vezes, constando, inclusive, no Caderno do PPA Participativo e na Mensagem do Governador.

Entre os critérios observados está a objetividade da proposta, sendo verificadas aquelas que envolvem proposição de intervenção para o Governo e/ou tenham objetivos claros e mensuráveis, o que facilita a análise pelas secretarias. Como necessidade preliminar, foram consideradas as propostas que envolvessem medidas contempladas no conjunto de atribuições previstas para o Plano Plurianual.

Já o Grupo Institucional, experiência implantada desde 2007, permitiu o direcionamento das discussões para aspectos mais específicos da realidade dos que exercem mandatos eletivos. A ênfase nos debates desses grupos se voltou para aspectos relacionados à gestão, além de solicitações de realizações governamentais nos Territórios.

PPA PARTICIPATIVO EM NÚMEROS

Participantes das plenárias	6.042
Participantes do grupo Institucional	867
Propostas lançadas	3.287
Propostas validadas	1.952
Consulta pública pela internet	30/06/2011

A construção de um software específico para armazenamento, tratamento, triagem e disponibilização das propostas do PPA Participativo constituem-se em uma inovação, em relação à experiência de 2007. Diversos usuários foram cadastrados no sistema, permitindo a realização simultânea de várias tarefas com segurança.

Um requisito essencial adotado pela Secretaria do Planejamento foi a preservação das propostas com a redação original, inclusive as que não foram validadas para consultas pelas secretarias, mas que permanecem na base de dados, para consultas posteriores.

As propostas validadas foram colocadas em um campo específico, permitindo a visualização de ambas as versões. Note-se que, a partir do cadastramento dos usuários das secretarias pela Seplan, o acesso às propostas acontece on line, sem a necessidade da utilização de recursos como papel ou mídia eletrônica. Outra comodidade oferecida pelo software foi o acesso, a qualquer momento, pelos usuários, ao sistema e às propostas validadas, para avaliação e seleção. Nessa etapa, avaliando as propostas, as secretarias puderam fazer a seleção e incorporação ao Plano Plurianual 2012–2015. O registro das propostas selecionadas por secretaria foi possível através de um clique em um ícone, o que automaticamente conferiu o status “selecionada”.

Os pontos fortes deste processo ficam evidentes nas falas de lideranças dos movimentos sociais:

“O PPA-P demonstrou democratização e descentralização do planejamento; valorização da participação social; transparência

da administração pública; incentivo à participação da sociedade civil no controle social das políticas públicas; qualificação do planejamento, aumentando a sua eficiência e eficácia; redução das desigualdades entre os Territórios de Identidade; consolidação da democracia no estado.” (Ubiramar Bispo, Mazinho).

“Mostrou o amadurecimento do governo ao buscar a sociedade para o debate e dar publicidade às propostas e eventos.” (Taciana Carvalho, 2012).

Como alternativa complementar ao trabalho desenvolvido, a Seplan realizou a classificação das propostas validadas, com base na matriz programática do PPA 2012-2015, através de planilhas. A Seplan também fez visitas às secretarias, com o objetivo de apresentar o software desenvolvido para a seleção das propostas validadas e expor a compatibilização das proposições validadas com a matriz do PPA 2012-2015, além dos procedimentos metodológicos empregados na construção do processo de escuta social.

Esse exercício permitiu às secretarias visualizar as proposições da sociedade já nos programas elaborados nas mesas temáticas, facilitando o processo de avaliação e seleção, quando considerado cabível.

Foi oferecida ainda, à população, a possibilidade de opinar pela internet. Através do site www.ppaparticipativo.ba.gov.br, a sociedade contou com a opção de indicar as prioridades temáticas para o PPA 2012-2015, em um processo simples de votação. Depois de cadastrar algumas informações e indicar o Território de Identidade onde reside, o usuário teve acesso à matriz temática do PPA-P, com os eixos estruturantes, núcleos temáticos e temas, sendo possível indicar até dez temas de qualquer dos eixos.

A utilização da votação através da internet permitiu à Secretaria do Planejamento mapear as prioridades temáticas por território, sinalizando quais delas o cidadão considera mais relevantes na construção do PPA. Cerca de sete mil indicações foram coletadas entre os meses de abril e junho de 2011, período em que o site permaneceu disponível para votação, mantendo a transparência do processo.

CAPÍTULO 5
**CONSTRUÇÃO
DO PACTO
DO PPA:**

**PACTUAÇÃO ENTRE
ESTADO, ATORES
INSTITUCIONAIS
E MOVIMENTOS
SOCIAIS**

5.1. CONCEPÇÃO

O PPA Participativo representa uma pactuação ampla do governo com a sociedade organizada. Significa, assim, não fazer uma listagem de demandas, não apenas absorver a vontade individual de alguns que se expressam num processo desses. Para isso, precisa haver participação social, particularmente a dos segmentos organizados nesse processo, fazendo a interação e criando mecanismos permanentes de acompanhamento, monitoramento e avaliação; no plano institucional, entre as secretarias, e no plano social, com segmentos organizados da sociedade.

Zezéu Ribeiro,
Secretário de Estado 2010/2011

O liberalismo tem como características principais os ideais de liberdade e autonomia individual sobre os de igualdade e justiça social, advogando a reconstituição e o revigoramento da sociedade civil como um contraponto aos supostos poderes excessivos do Estado; prega a revitalização das instituições voluntárias e sua ativa participação no processo de provisão social, num contexto de responsabilidades compartilhadas em que o Estado, o mercado e a sociedade seriam parceiros em igualdade de condições.

Na sociedade global, entretanto, em plena era da economia do conhecimento e da inovação, o que predomina são as múltiplas formas de pactuação entre Estado, sociedade e mercado.

Os processos de acordos, alianças e cooperação requerem um governo aberto a construir e viabilizar pactos. O planejamento governamental de médio prazo, explicitado no Plano Plurianual 2012–2015, é um exemplo dessa abertura.



Alegria no movimento participativo

A adoção de um novo processo, em que o Estado estimula e incorpora uma ação cidadã, estabelecendo permanentes canais de diálogo e mediação com a sociedade na formulação e execução das políticas públicas, facilita o entendimento do ciclo de planejamento e insere os movimentos sociais, através das suas lideranças, desde o início do ciclo.

No processo em foco, o quadro político deve ser reafirmado pelo compromisso e pela vontade política manifestados por um pacto explícito, a ser utilizado pelos gestores como um instrumento orientador do planejamento e que qualifica o processo de gestão governamental.

A celebração de um pacto possibilita identificar, para fins



Comunidade indígena foi representada no PPA-P

de priorização, situações inadequadas a serem superadas e/ou revertidas, visando propiciar condições de vida digna à população.

O cumprimento dos objetivos acordados pelo pacto e expressos nos compromissos e entregas, nominados no PPA, foi pensado em quatro momentos:

- a) pactuação de resultados e metas a serem alcançados;
- b) planejamento para cumprimento do que foi pactuado;
- c) monitoramento para verificação da capacidade institucional, visando alcançar as metas pactuadas;
- d) avaliação final, para confirmar se as metas pactuadas foram alcançadas e saber quais as causas que influenciaram o resultado final.

Elementos da pactuação sobre o PPA-P 2012–2015

- 1. Ampla divulgação das propostas das plenárias, na íntegra e sistematizadas, aos colegiados territoriais (até 10/06);
- 2. Avaliação, por parte dos colegiados territoriais, das propostas sistematizadas e definição do grupo de propostas, em acordo com os Planos Territoriais de Desenvolvimento Sustentável (até 29/06);
- 3. Instalação e funcionamento da Mesa de Pactuação, composta por Seplan, Serin, Sefaz, Casa Civil, CET e Cappa (até 20/07);

Os sistemas modernos de governo realmente necessitam da participação popular. É impossível fazer hoje uma política pública que não leve em conta a expectativa e a demanda que a sociedade tem. O Governo da Bahia e o governador Jaques Wagner têm isso como princípio, e isso, sem dúvida, ajuda a consolidar a democracia no Estado.

Para nós da Secretaria de Relações Institucionais, é preciso cada vez mais ampliar a participação popular ao longo desses anos de governo; nesse sentido, várias formas de participação foram alcançadas, através de conferências, encontros e consultas públicas em que conseguimos mobilizar, até agora, quase um milhão de pessoas nos Territórios.

Paulo César Lisboa,
Secretário de Relações Institucionais
2011/2012

4. A pactuação deve ter como premissa a incorporação, no PPA e, conseqüentemente, nas LDOs e LOAs, do maior número de propostas vinda das plenárias territoriais;
5. As entregas dos programas devem ser apresentadas de forma territorializada;
6. A pactuação deve ser dividida por LOA, distribuindo-se previamente as ações propostas por ano orçamentário;
7. A pactuação deve selar o compromisso de revisão do PPA, após dois anos de vigência;
8. A pactuação deve garantir um modelo de monitoramento que seja acessível à sociedade civil, definindo-se a ferramenta a ser utilizada: Cappa, Siga-PPA e outros;
9. O pactuado deve ter a chancela do governador e a ratificação de todos os secretários envolvidos;
10. O Programa Território de Identidade deve ser discutido e construído conjuntamente entre governo e sociedade civil, na Sala do Pacto e/ou no Cedeter.

Coordenação Estadual dos Territórios de Identidade da Bahia
Comissão Executiva do CAPPa – Segmento da Sociedade Civil.

A pactuação, portanto, deve traduzir a dimensão estratégica relativamente aos anseios da população, visto que cada Território de Identidade possui sua própria dinâmica econômica, suas potencialidades e, por isso mesmo, as propostas pactuadas precisam ser efetivas e estruturantes, para a garantia de um desenvolvimento sustentável.

As propostas contidas no documento Proposições para Pactuação entre o Governo e a Sociedade Civil, visando à efetivação do PPA 2012–2015, elaborado pela Coordenação Estadual dos Territórios de Identidade da Bahia – CET, a Comissão Executiva do Cappa e segmentos da sociedade civil estão sendo parcialmente implementadas ou dependem de estudos e da criação de novas institucionalidades, que demandam mais tempo para sua plena efetivação.

O processo burocrático institucional, regido por leis, decretos e outras formas jurídicas possui uma dinâmica própria, diferente da dinâmica política; no seu desencadeamento, o relevante é a decisão e a vontade política serem explicitadas.

O Governo convocou a sociedade civil para construir o Plano Plurianual 2012–2015, em bases aprimoradas em relação ao primeiro PPA Participativo. Alguns fatores passíveis de melhoria eram já sinalizados em 2007, quando plenárias territoriais massivas apresentaram mais de oito mil propostas. Os produtos então gerados expunham incipiente conformação à natureza de Plano Plurianual, e o seu volume contribuiu para a indefinição de prioridades. Naquele momento, não se tinha ainda uma política de Territórios definida pelo Estado, o que veio a ser implementado com o próprio PPA–P.



Plenária PPA-P

Uma posição definida por Ramos da Silva (2012) explicita a questão da participação no PPA 2012–2015:

A criação desses novos espaços implicou em transformações no caráter das relações entre Estado e sociedade civil, substituindo a lógica de oposição, predominante até então, por uma lógica colaborativa e de cogestão entre as duas esferas. A consulta pública passou a ser vista, neste sentido, não só como mecanismo de democratização – aspecto político, mas também como possibilidade de aprimoramento da gestão – aspecto técnico.

No que diz respeito ao aspecto político, os novos instrumentos permitiram o debate de temas ignorados pelo Estado, possibilitando a sua inclusão na agenda pública e fortalecendo a conquista da universalização dos direitos. No aspecto técnico, ao contrário, as proposições oriundas desses espaços agregaram pouco valor, tanto em termos das proposições efetuadas pela sociedade quanto em termos de sua incorporação nos programas institucionais.

Assim considerado, o PPA 2012–2015 será um instrumento para ampliar e consolidar a participação social como mecanismo auxiliar nos processos decisórios do Estado, representando a continuidade dessa participação cidadã, já verificada na elaboração dos PPA 2004–2007 e 2008–2011.

No que tange à participação social e federativa no processo de monitoramento e avaliação dos Programas do PPA 2012–2015, a ação articulada de todas as esferas de governo e a participação da sociedade é um caminho para o aperfeiçoamento da implementação do Plano, por meio da cooperação entre os entes e a sociedade.

Conforme depoimento do coordenador da Coordenação Estadual dos Territórios – CET, Ubiramar Bispo de Souza (Mazinho):

Os resultados efetivos da participação da sociedade civil na formulação dos Planos Plurianuais 2008–2011 e 2012–2015 são:

aproximação do planejamento do Estado com a diversidade existente em cada Território de Identidade; qualificação das ações priorizadas; democratização do planejamento; oportunidade de participação de segmentos antes excluídos; abertura do diálogo na execução do planejamento; oportunidade de acompanhar a execução do planejamento.

Ainda segundo Mazinho:

Apesar dos avanços, o processo ainda não está consolidado, é preciso fortalecer, dentro do governo, a prática do planejamento participativo, com envolvimento efetivo de todo o secretariado, inclusive orçando recursos suficientes para assegurar um tempo mínimo necessário à realização das plenárias territoriais, bem como as condições de participação da sociedade civil. O Conselho de Acompanhamento do PPA ainda é um instrumento frágil e carece de uma instrumentalização e capacitação para bem cumprir as suas funções.

Segundo o também coordenador da Rede Nacional de Territórios, para a participação social ser instrumento efetivo na formulação das políticas públicas do Estado, faz-se necessário:

1. considerar, efetivamente, as proposições aprovadas nas plenárias territoriais;
2. divulgar amplamente as propostas das plenárias territoriais;
3. democratizar e descentralizar o planejamento;
4. valorizar a participação social e transparência da administração pública;
5. qualificar o planejamento, aumentando a sua eficiência e eficácia;
6. considerar o Território de Identidade como unidade de planejamento;
7. reduzir as desigualdades entre os Territórios de Identidade;
8. premiar os autores de boas propostas, promovendo as entidades às quais estejam vinculados.

Para a formulação de um modelo de monitoramento e controle social do PPA-P, mais especificamente para os produtos nele estabelecidos, a Coordenação Estadual dos Territórios de Identidade da Bahia e a Comissão Executiva do Cappa propõem uma pactuação envolvendo a Seplan, Casa Civil, Sefaz e Serin com os colegiados territoriais. Para tanto, é necessário uma mediação entre as escolhas do governo e as dos colegiados, os compromissos e as entregas dos programas – definidas por cada Lei Orçamentária Anual –, por Território.



CAPÍTULO 6

CONSIDERAÇÕES

FINAIS:

AVANÇOS E

DIFICULDADES

O PPA Participativo não é o único instrumento de participação cidadã, até porque não substitui os movimentos sociais, os conselhos nem o parlamento como expressões legítimas e necessárias da sociedade, mas é uma representação e uma complementação à democracia representativa.

Para o secretário de Relações Institucionais – Serin, Paulo César Lisboa, “os sistemas modernos de governo realmente necessitam da participação popular. É impossível fazer hoje qualquer política pública que não leve em conta a expectativa e a demanda que a sociedade tem.”

Só é possível considerar o controle social, pelas suas características de fiscalização, acompanhamento, transparência, publicização e prestação de contas, se considerados pressupostos como a participação política popular nos processos de discussão e deliberação, bem como o seu poder de influenciar a agenda governamental.

Nessa perspectiva, diferentemente de mecanismos de controle formal como os Tribunais de Contas e o Poder Legislativo, a orçamentação pública também pode funcionar como mecanismo de controle social.

Deste modo, a participação da sociedade no PPA Participativo estabelece uma relação horizontal entre os sujeitos sociais. Os conflitos são tratados em espaços públicos e de forma transparente, com a população tendo conhecimento das possibilidades e dos limites do governo e assumindo uma relação de corresponsabilidade.

Com efeito, o Plano Plurianual Participativo privilegiou, por um lado, a participação de camadas antes excluídas do processo de decisões políticas e da definição da alocação de parte dos recursos orçamentários disponíveis, e, por outro, criou novos mecanismos de prestação de contas e de controle social sobre os governos e seus aparatos burocráticos. Neste sentido, firma-se a capacidade do PPA de gerar o controle social ou accountability da gestão pública.

A experiência do PPA Participativo sinaliza alguns fatores a serem superados:

- i) baixa territorialização das ações governamentais no PPA, dificultando o acompanhamento efetuado por segmentos da sociedade civil e, em determinadas situações, prejudicando a sua viabilização;
- ii) utilização de múltiplas regionalizações pelos órgãos públicos, dificultando o acompanhamento.

Ressalte-se que o processo de elaboração do Plano Plurianual Participativo tem caráter indicativo, não garantindo a adoção das proposições no Plano Plurianual aprovado pela Assembleia Legislativa.



Processo democrático e participação social foram a marca do evento

Em relação aos resultados alcançados, merece destaque o fato de que em todas as plenárias foram identificados como prioridades os temas ligados à educação, à saúde e à geração de emprego e distribuição de renda, com ênfase na agricultura familiar, áreas já definidas como prioritárias pelo governo. Evidenciou-se, assim, a convergência com as demandas da sociedade.

Outro aspecto a ser ressaltado é que as propostas apresentadas pelos representantes da sociedade foram analisadas, discutidas e consensuadas enquanto superação de problemas básicos da comunidade.

O resultado no primeiro PPA-P foi a apresentação de 85% de propostas programáticas e territoriais, contra 15% de caráter pontual e localizadas em algum município específico.

Os resultados da abordagem metodológica adotada em 2011–2015 foram significativos e podem ser considerados como o diferencial do PPA-P, resultando em avanços no perfil das propostas e na lógica da sua sistematização, permitindo a redução no número de proposições, da ordem de oito mil em 2007, para 1.952 em 2011.

Foram credenciados para as oficinas 6.042 participantes, além dos que compareceram sem credenciamento, com uma média de 75 propostas por Território.

Os pontos fortes identificados no processo:

- Sensibilização da Seplan e demais secretarias participantes da Coordenação do PPA-P em torno da importância dos mecanismos de escuta social;
- Economia na implementação dos processos participativos;
- Qualificação e visibilidade da rede de moderadores, com avanços no papel da moderação;
- Avanços nos resultados das propostas e na lógica de sistematização, com redução da quantidade de propostas, priorização centrada no Território e agrupamentos de resultados entre Territórios;
- Fortalecimento das redes de representantes territoriais;
- Compreensão do papel dos GTTs na instrumentalização de sua ação;
- Fortalecimento da relação Estado-Sociedade.

No quadro exposto, a Seplan e demais secretarias de Estado, órgãos públicos e as novas institucionalidades têm diante de si importantes desafios no campo do planejamento estadual participativo, quais sejam:

- Dar sustentabilidade ao processo, com ações consistentes de acompanhamento e avaliação do PPA;
- Viabilizar a formação e o aprimoramento das redes de representantes territoriais (GTTs), moderadores e da sociedade civil organizada;
- Estabelecer diálogos territoriais para devolução dos resultados do PPA-P;
- Realizar plenárias prévias nos municípios e territórios, para alinhar o processo de planejamento;
- Fortalecer, internamente e nas instituições públicas, a adoção do enfoque territorial;
- Atuar de forma sistêmica internamente, integrando e articulando os olhares e negócios das diferentes superintendências em torno de propósitos, princípios e estratégias comuns, atuando com senso de unidade.

Em que pese os desafios aqui explanados, o sucesso do modelo de estratégia de fortalecimento da consulta pública no PPA-P motivou a adoção desse desenho em outros espaços de natureza similar, a exemplo do Fórum do Pacto pela Vida, das conferências Territorial e Estadual de Juventude e das conferências de Meio Ambiente. Esse processo tem contribuído, em escala relevante, para a aprendizagem da participação também no serviço público e para o desenvolvimento de um novo olhar sobre a relação Estado-Sociedade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, Rômulo Barreto de. **O Nordeste no Segundo Governo Vargas**. Depoimento de Rômulo Almeida, presidente da Comissão Incorporadora do Banco do Nordeste do Brasil S.A. e ex-presidente do BNB, sobre a criação e implantação do Banco do Nordeste do Brasil S.A. 1985.
- BAPTISTA, Celeste Maria Pedreira Philigret. **A intervenção planejada no Estado: uma interpretação do caso baiano**. 1976. Dissertação de Mestrado em Economia.
- CARVALHO NETO, José Francisco de. **A consolidação institucional do planejamento na Bahia**. Bahia: análise e dados. Salvador, v. 12, n. 2, p. 7-13, dez. 2002.
- SOUZA, Éder Júnior Cruz de. **Políticas Territoriais do Estado da Bahia: regionalização e planejamento**. Salvador: Curso de Pós-graduação em Geografia da Universidade Federal da Bahia (Dissertação de mestrado), 2008.
- GARCIA, Ronaldo Coutinho. **A Reorganização do Processo de Planejamento do Governo Federal: o PPA 2000/2003**. Brasília: Ipea, 2000. (Texto para discussão, n. 726).
- ISUNZA, V. E.; HEVIA, F. J. **Relaciones sociedad civil – Estado en México: un ensayo de interpretación**. Xalapa: Ciesas, 2006. In: <<http://www.pt.scribd.com/doc/22667398/Isunza-y-Hevia-2006-relaciones-sociedad-civilestado-en-Mexico>>.
- MILANI, Carlos R.S. **O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias**. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro 42(3): 2008.
- OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Governança Pública e Parcerias do Estado: a relevância dos acordos administrativos para a nova gestão pública**. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XI, n. 58, out. 2008. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=5177>. Acesso em: jul. 2012.
- PIRES, Roberto e Alexander Vaz. **Participação social como método de governo? Um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais**. Ipea. Texto para discussão n. 1707. Rio de Janeiro, 2012.
- POMPONET, André Silva. **Envolvimento social na formulação de políticas públicas: o PPA participativo 2008-2011 na Bahia**. *Bahia Análise & Dados*, Salvador, v.18, n.1, p.137-145, abr./jun. 2008.
- POMPONET, André Silva. **Obstáculos Institucionais à Participação Popular na Administração Pública na Bahia**. Trabalho apresentado no V Congresso Consad de Gestão Pública. Painel 42/153. Brasília, 2012.
- PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS** in <<http://www.cidadessustentaveis.org.br>>. Acesso em: 22 mar 2012.
- ROCHA, Marcelo. **Territórios de Identidade e a Construção de uma Nova Base de Gestão Pública na Bahia**. 2010.
- SANTOS, Anderson Avelino de Oliveira; MIRANDA, Loyanna de Andrade. **Planejamento Urbano Participativo e a Efetividade do Direito à Cidade Sustentável: a contribuição de Philip Pettit e Jürgen Habermas**. Disponível em <<http://www.conpedi.org.br>>. Acesso em: 15 mar. 2012.
- SILVA, Maria Teresa Ramos da. **PPA como espaço de aprendizagem da participação social: um olhar metodológico. Documento interno Saeb**. Coordenação de Educação Corporativa e Aprendizagem Organizacional, abr. 2012.
- SILVA, Frederico Barbosa da, *et al.* **Políticas Sociais no Brasil: Participação Social, Conselhos e Parcerias**. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/questaosocial/Cap_8.pdf>. Acesso em 30 abr.2012.
- MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Política Nacional de Gestão Estratégica e Participativa no SUS – Participa SUS**. Documento apresentado na Reunião de Colegiado. 2006. Disponível em <http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/participasus_consulta_publica.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2012.



ANEXOS

DECRETOS

Decreto nº 11.123 de 30 de junho de 2008 da Bahia

Dispõe sobre a criação e composição do Conselho de Acompanhamento do Plano Plurianual – PPA 2008–2011, e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO ESTADO DA BAHIA, no uso de suas atribuições, considerando a necessidade de definir o escopo, as formas e os instrumentos da participação social nas revisões e no acompanhamento da execução do PPA 2008–2011;

considerando a eleição nas audiências públicas do PPA dos representantes dos 26 Territórios de Identidade, conformando o Fórum de Acompanhamento do PPA 2008–2011,

D E C R E T A

Art. 1º Fica criado o Conselho de Acompanhamento do Plano Plurianual – PPA 2008–2011, com a finalidade de subsidiar e aconselhar o Governo do Estado da Bahia quanto à execução e propor às instâncias governamentais competentes a adoção de medidas e ajustes necessários para a implementação do PPA.

Art. 2º O Conselho de Acompanhamento do PPA 2008–2011 será composto por: i representantes governamentais:

a) o Secretário do Planejamento;

b) o Secretário de Relações Institucionais. ii representantes da sociedade civil:

a) o Fórum de Acompanhamento do PPA 2008–2011 composto de 2 (dois) representantes de cada um dos 26 (vinte e seis) Territórios de Identidade eleitos nas audiências públicas de elaboração do PPA 2008–2011, e seus respectivos suplentes.

§ 1º Os componentes do Conselho de Acompanhamento do PPA 2008–2011 não farão jus a qualquer remuneração, sendo suas funções consideradas de relevante interesse público.

§ 2º Os 26 (vinte e seis) Territórios de Identidade referidos no inciso II deste artigo são: Irecê, Velho Chico, Chapada Diamantina, Sisal, Litoral Sul, Baixo Sul, Extremo Sul, Itapetinga, Vale do Jequiriçá, Sertão do São Francisco, Oeste Baiano, Bacia do Paramirim, Sertão Produtivo, Piemonte do Paraguaçu, Bacia do Jacuípe, Piemonte da Diamantina, Semi-árido Nordeste II, Agreste de Alagoinhas/ Litoral Norte, Portal do Sertão, Vitória da Conquista, Recôncavo, Médio Rio de Contas, Bacia do Rio Corrente, Itaparica, Piemonte Norte do Itapicuru e Metropolitano de Salvador.

Art. 3º O Conselho de Acompanhamento do PPA 2008–2011 será coordenado conjuntamente pelos Secretários do Planejamento e de Relações Institucionais, ou por servidores por eles designados, contando também com uma Secretaria Executiva, que será exercida por representante da Secretaria do Planejamento. Parágrafo único – O Conselho contará ainda com uma Comissão Executiva, composta por 05 (cinco) titulares e 05 (cinco) suplentes eleitos dentre os membros do Conselho, à qual caberá, entre outras competências, implementar as decisões do Conselho, articulando, apoiando e acompanhando as atividades dos conselheiros nos territórios.

Art. 4º O Conselho de Acompanhamento do PPA 2008–2011 reunirá-se a semestralmente, ou extraordinariamente, quando convocado por ato da Coordenação.

Art. 5º A Coordenação do Conselho de Acompanhamento do PPA 2008–2011 poderá convidar representantes de outros órgãos e entidades públicas ou de organizações da sociedade civil para participar de suas reuniões e de discussões por ele organizadas, bem assim criar grupos temáticos com a finalidade de estudar e elaborar propostas sobre temas específicos.

Art. 6º O Conselho de Acompanhamento do PPA 2008–2011 elaborará, no prazo de 90 (noventa) dias, o regimento interno que fixará as normas de seu funcionamento.

Parágrafo único – O regimento de que trata o caput deste artigo será editado mediante Portaria conjunta dos Secretários do Planejamento e de Relações Institucionais.

Art. 7º Caberá à Secretaria do Planejamento e à Secretaria de Relações Institucionais dotar o Conselho de Acompanhamento

do PPA 2008–2011 do apoio técnico, administrativo e financeiro necessário para subsidiar as suas reuniões.

Parágrafo único – O apoio financeiro limitar-se-á às despesas indispensáveis para viabilizar as reuniões do Conselho e da Comissão Executiva, considerando-se o deslocamento, a alimentação e a acomodação dos seus participantes, bem como a organização, o local e o material necessários à sua realização, observando-se o disposto no § 1º do art 2º.

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

I - organizar reuniões em cada Território de Identidade, para fins de acompanhamento das ações cor- respondentes aos mesmos;

II - reproduzir junto aos Territórios as diretrizes estabelecidas pelo Conselho.

Art. 9º Os representantes do Fórum de Acompanhamento do PPA 2008–2011 no Conselho de Acompanhamento do PPA 2008–2011 serão designados por meio de Portaria conjunta dos Secretários do Planejamento e de Relações Institucionais e terão mandato até o fim da vigência do PPA 2008–2011.

Art. 10. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação, retroagindo-se os seus efeitos para 14 de novembro de 2007, no que couber.

Art. 11 Revogam-se as disposições em contrário e o Decreto nº 10.571 , de 14 de novembro de 2007.

PALÁCIO DO GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA, em 30 de junho de 2008.

JAQUES WAGNER

Governador

Eva Maria Cella Dal Chiavon

Secretária da Casa Civil

Ronald de Arantes lobato

Secretário do Planejamento

Rui Costa dos Santos

Secretário de Relações Institucionais

Decreto nº 11.729 de 25 de setembro de 2009 da Bahia

Institui o Núcleo de Moderadores do Estado da Bahia e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO E STADO DA BAHIA, no uso de suas atribuições, tendo em vista o inciso V, do Art. 105, da Constituição Estadual, e considerando:

a necessidade de instituição de um grupo intersetorial de servidores públicos estaduais, previamente capacitados para exercer a atividade de Moderação em eventos, promovidos pelo Governo do Estado com a participação da sociedade civil;

a necessidade de implementação de ações voltadas ao constante aperfeiçoamento do exercício de moderação como ferramenta estratégica para uma gestão pública comprometida com o princípio da participação democrática,

D E C R E T A

Art. 1º Fica instituído o Núcleo de Moderadores do Estado da Bahia, vinculado à Secretaria do Planejamento – Seplan, com a finalidade de realizar ações de moderação em atividades promovidas pela Administração Pública do Poder Executivo Estadual.

Parágrafo único – Entende-se como ações de moderação, para efeito do disposto neste Decreto, o processo participativo, nos territórios, executado por servidores públicos estaduais, capacitados para mediar os debates do Governo do Estado com a sociedade civil, através da democratização das discussões, consolidação e integração das ações e políticas públicas.

Art. 2º O Núcleo de Moderadores do Estado da Bahia será constituído por, no mínimo, 02 (dois) servi- dores dos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, que tenham participado de oficinas de nivelamento ou curso de formação realizados pela Seplan.

§ 1º A participação de servidor no Núcleo de Moderadores do Estado da Bahia será realizada medi- ante indicação direta pelo titular do órgão/entidade ou por manifestação de interesse deste ao titular máximo do órgão de sua vinculação, que,

concordando, encaminhará a sua indicação à Seplan.

§ 2º Os servidores de que trata o parágrafo anterior serão designados por ato do Secretário do Planejamento.

§ 3º A Seplan garantirá formação continuada aos integrantes do Núcleo de Moderadores do Estado da Bahia.

Art. 3º O Núcleo de Moderadores do Estado da Bahia contará com um Comitê Executivo, instância colegiada, que terá como competência a elaboração dos planos, cronogramas e metodologias de trabalho, bem como o acompanhamento e avaliação das ações executadas, tendo a seguinte composição: I – 01 (um) representante da Seplan, que o coordenará;

III – 01 (um) representante da Serin;

IV – 03 (três) servidores representantes do Núcleo de Moderadores do Estado da Bahia. Parágrafo único – O Comitê Executivo deliberará sobre as regras do seu funcionamento.

Art. 4º O Comitê Executivo enviará para os órgãos/entidades, aos quais estejam vinculados os servidores integrantes do Núcleo de Moderadores, o cronograma de atividades planejadas especificando as conferências, os temas, os locais de realização e as datas de participação de cada servidor. Parágrafo único. A eventual alteração de cronograma, devidamente fundamentada, deverá ser apresentada ao dirigente máximo do órgão/entidade de vinculação dos servidores integrantes do Núcleo de Moderadores, para pronunciamento quanto à manutenção ou cancelamento da participação do servidor, como moderador, no evento.

Art. 5º Os órgãos e entidades da Administração Pública Estadual que necessitem dos trabalhos de moderadores para suas atividades, deverão apresentar um plano de trabalho ao Comitê Executivo, com antecedência mínima de 30 (trinta) dias.

§ 1º O plano de trabalho deverá ser discutido e aprovado pelo Comitê Executivo em conjunto com o órgão/entidade interessado.

§ 2º Os pedidos apresentados fora do prazo deverão conter exposição de motivos que justifique a sua apreciação pelo Comitê Executivo.

Art. 6º As despesas de diárias e transporte serão custeadas pelos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, de lotação do servidor designado e convocado à atividade de moderação, em conformidade com o art. 68, da Lei nº 6.677/94.

Parágrafo único - Fica assegurada a compensação dos dias laborados aos sábados, domingos e feriados aos servidores que integram o Núcleo de Moderadores do Estado da Bahia, podendo atuar em atividade de moderação até 90 (noventa) dias por ano.

Art. 7º O servidor poderá, a qualquer tempo, solicitar ao Comitê Executivo seu desligamento do Núcleo de Moderadores do Estado da Bahia, que encaminhará ao local de trabalho do servidor desligado a solicitação de nova indicação.

Parágrafo único – A indicação do novo servidor de que trata o caput deste artigo deverá atender aos pré-requisitos estabelecidos, pelo Comitê Executivo, para atuar como moderador, podendo ser dispensado caso não possua o perfil adequado para a função específica.

Art. 8º A Seplan e a Serin deverão garantir os apoios técnico, administrativo e operacional necessários às ações do Núcleo de Moderadores do Estado da Bahia.

Art. 9º Caberá ao Comitê Executivo decidir sobre os casos omissos ou dúvidas existentes neste Decreto. Art. 10. Este Decreto entrará em vigor na data de sua publicação.

Art. 11. Revogam-se as disposições em contrário.

PALÁCIO DO GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA, em 25 de setembro de 2009

JAQUES WAGNER

Governador

Eva Maria Cella Dal Chiavon

Secretária da Casa Civil

Manoel Vitório da Silva Filho Secretário da Administração

Walter Pinheiro

Secretário do Planejamento

Rui Costa dos Santos

Secretário de Relações Institucionais;

Decreto nº 12.354 de 25 de agosto de 2010 da Bahia Programa Territórios de Identidade

O GOVERNADOR DO ESTADO DA BAHIA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 105, inciso V, da Constituição Estadual,

D E C R E T A

Art. 1º Fica instituído o Programa Territórios de Identidade, com a finalidade de colaborar com a promoção do desenvolvimento econômico e social dos Territórios de Identidade da Bahia, em consonância com os programas e ações dos governos federal, estadual e municipal.

§ 1º Considera-se Território de Identidade o agrupamento identitário municipal formado de acordo com critérios sociais, culturais, econômicos e geográficos, e reconhecido pela sua população como o espaço historicamente construído ao qual pertence, com identidade que amplia as possibilidades de coesão social e territorial.

§ 2º São territórios de identidade os agrupamentos de municípios referidos no Plano Plurianual, sem prejuízo do disposto no inciso III, do art. 4º, deste Decreto.

Art. 2º O Programa Territórios de Identidade, coordenado pela Secretaria do Planejamento – Seplan, tem por objetivo elaborar estratégias de desenvolvimento territorial sustentável que contemplem:

- I – a integração e compatibilização de políticas públicas com base no planejamento territorial;
- II – a ampliação dos mecanismos de participação social na gestão das políticas públicas de interesse do desenvolvimento dos territórios;
- III – a valorização das diversidades social, cultural, econômica e geográfica das populações.

Parágrafo único - Para o desenvolvimento das ações do Programa Territórios de Identidade, os órgãos públicos envolvidos poderão firmar convênios, acordos de cooperação, ajustes ou outros instrumentos congêneres, com órgãos da administração pública, bem como com entidades de direito privado, observada a legislação em vigor.

Art. 3º Fica instituído o Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial – Cedeter, fórum permanente de caráter consultivo, com a finalidade de subsidiar a elaboração de propostas de políticas públicas e estratégias integrantes do Programa Territórios de Identidade.

§ 1º Ao Cedeter caberá coordenar, articular e propor ações que promovam o desenvolvimento territorial sustentável do Estado da Bahia, em diálogo permanente com instituições públicas, entidades da sociedade civil e Colegiados Territoriais.

§ 2º O Cedeter contará com uma Secretaria Executiva, a ser exercida pela Seplan.

Art. 4º Compete ao Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial – Cedeter:

- I – propor estratégias de implementação do Programa Territórios de Identidade e diretrizes para a elaboração dos programas e projetos a ele relacionados;
- II – elaborar os critérios de agrupamento de municípios para a formação de Territórios de Identidade, a partir de estudos técnicos e indicadores, realizados pelos órgãos estaduais competentes;
- III – analisar propostas de criação e modificação dos territórios de identidade, encaminhando parecer acerca das propostas aprovadas para apreciação do Secretário de Planejamento, e posterior submissão ao Governador do Estado;
- IV – criar procedimentos para homologação dos Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Sustentável – Codeters;
- V – promover o apoio político-institucional à atração de investimentos públicos federais, do setor privado e da cooperação internacional, destinados ao fortalecimento das atividades de geração e incremento da renda e da qualidade de vida dos habitantes dos territórios;
- VI – analisar e sistematizar as propostas dos Codeters referentes às políticas públicas de interesse comum dos territórios de identidade;
- VII – propor intercâmbio com organizações e instituições nacionais, públicas ou privadas, visando à implementação de políticas e programas de Governo para os Territórios de Identidade;
- VIII – fomentar e promover eventos que estimulem o debate, a reflexão, a compreensão e a difusão da abordagem territorial

para o desenvolvimento do Estado;

IX – elaborar e aprovar o seu Regimento Interno, bem como homologar os Regimentos Internos dos Codeters.

Art. 5º À Secretaria Executiva do Cedeter caberá coordenar os processos de constituição e homologação dos Codeters, de que tratam os incisos III e IV, do art. 4º, os quais serão precedidos de amplo diálogo com os poderes públicos municipais e com as entidades da sociedade civil atuantes em cada território proponente.

Parágrafo único – O reconhecimento dos Codeters, pelo Cedeter, observará as seguintes diretrizes gerais:

I – diversidade dos seus membros, assim entendida a pluralidade da participação do conjunto dos atores públicos e privados pertencentes aos territórios de identidade;

II – representatividade da sua composição, que deve reunir segmentos regionalmente organizados. Art. 6º O Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial – Cedeter terá a seguinte composição: I – 01 (um) representante da Secretaria do Planejamento, que o presidirá;

II – 01 (um) representante da Secretaria de Desenvolvimento e Integração Regional, que exercerá a vice-presidência;

III – 01 (um) representante da Secretaria da Saúde;

IV – 01 (um) representante da Secretaria da Educação;

V – 01 (um) representante da Secretaria de Cultura;

VI – 01 (um) representante da Secretaria de Desenvolvimento Urbano;

VII – 01 (um) representante da Secretaria de Relações Institucionais;

VIII – 01 (um) representante da Secretaria da Agricultura, Irrigação e Reforma Agrária;

IX – 01 (um) representante da Delegacia Estadual do Ministério do Desenvolvimento Agrário;

X – 01 (um) representante do Ministério da Integração Regional;

XI – 08 (oito) representantes dos Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Sustentável – Codeters.

§ 1º O Cedeter funcionará com a presença da maioria dos seus membros, e suas deliberações serão tomadas pelo voto da maioria dos presentes.

§ 2º Cada representante do Cedeter contará com 02 (dois) suplentes para substituí-lo, um por vez, em suas ausências ou impedimentos, devendo cada um dos membros de que trata o inciso XI pertencer a territórios de identidade diversos.

§ 3º Os representantes do Cedeter e seus respectivos suplentes serão indicados pelos seus respectivos órgãos e entidades, e designados através de Portaria conjunta do Secretário do Planejamento e do Secretário de Desenvolvimento e Integração Regional para mandato de 02 (dois) anos, permitida uma recondução.

§ 4º Em casos de empate na votação de qualquer matéria, o Presidente do Conselho tem o voto de qualidade. Art. 7º Poderão ser convidados para participar das reuniões do Conselho as demais Secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, oportunidade em que poderão manifestar-se quanto aos assuntos inerentes às suas respectivas áreas de atuação, sem direito a voto.

Art. 8º Os serviços prestados pelos membros do Cedeter, inclusive a participação nas reuniões, são considerados de interesse público relevante e não serão remunerados.

Art. 9º Caberá à Secretaria do Planejamento dotar o Cedeter do apoio técnico, administrativo e financeiro necessário para subsidiar as suas reuniões.

Parágrafo único – O apoio financeiro limitar-se-á às despesas indispensáveis para viabilizar as reuniões do Conselho e da Secretaria Executiva, considerando o deslocamento, a alimentação e a acomodação dos seus participantes, bem como a organização, o local e o material necessários à sua realização, observado o disposto no art. 8º.

Art. 10. São Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Sustentável – Codeters os fóruns consultivos de discussão local das ações e projetos de desenvolvimento territorial, compostos paritariamente por representantes dos poderes públicos estadual e municipal e pela sociedade civil organizada, presentes na esfera de cada Território.

§ 1º A participação dos representantes e suplentes do Codeter é considerada de interesse público relevante, não ensejando qualquer tipo de remuneração por parte do Estado.

§ 2º Caberá aos Codeters elaborar e aprovar, em plenária especialmente convocada para este fim, através do voto da maioria simples de seus membros constitutivos, seus regimentos internos, a serem homologados pelo Codeter, nos quais constarão os

deveres e atribuições dos seus componentes, a organização e a forma do seu funcionamento.

Art. 11. Para a instalação do Cedeter, e até que o processo de homologação dos Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Sustentável seja finalizado, os representantes de que trata o inciso XI do art. 6º serão eleitos dentre os membros dos Codeters que sejam representantes de organizações civis legalmente constituídas, em plenária coordenada pela Seplan, garantida a participação de todos os Colegiados Territoriais.

Parágrafo único – A primeira homologação dos Codeters deverá ser realizada pelo Cedeter no prazo máximo de 01 (um) ano, a partir da data da publicação deste Decreto, em conformidade com o estabelecido no inciso IV do art. 4º e no caput do art. 5º.

Art. 12. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

PALÁCIO DO GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA, em 25 de agosto de 2010.

JAQUES WAGNER

Governador

Eva Maria Cella Dal Chiavon

Secretária da Casa Civil

Antônio Alberto Valença

Secretário do Planejamento

Edmon Lopes Lucas

Secretário de Desenvolvimento e Integração Regional

Jorge José Santos Pereira Solla

Secretário da Saúde

Osvaldo Barreto Filho

Secretário da Educação

Márcio Meirelles

Secretário de Cultura

Emilson Gusmão Piau Santana

Secretário de Relações Institucionais

Cícero de Carvalho Monteiro

Secretário de Desenvolvimento Urbano

Eduardo Seixas de Salles

Secretário da Agricultura, Irrigação e Reforma Agrária

Decreto nº 12.578 de 08 de fevereiro de 2011 da Bahia

O GOVERNADOR DO ESTADO DA BAHIA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 105, inciso V, da Constituição Estadual,

D E C R E T A

Art. 1º Fica instituído o Plano Plurianual Participativo – PPA–P 2012–2015, processo de escuta social para subsidiar a elaboração do Plano Plurianual – PPA 2012–2015.

Parágrafo único – O PPA–P 2012–2015 tem por objetivo a produção de um relatório de escuta social, que irá contribuir na elaboração do Plano Plurianual 2012–2015, resguardadas as condições técnicas, orçamentárias e financeiras.

Art. 2º O PPA–P será realizado através das seguintes etapas:

I – Etapa 1: elaboração de matriz de desenvolvimento estratégico, com a definição da pauta de discussão a ser utilizada como referência no processo de escuta social;

II – Etapa 2: criação de Grupos de Trabalho Territoriais (GTTs) para fomentar o processo de escuta social;

III - Etapa 3: realização de encontros para apresentação da metodologia do PPA-P e alinhamento com o Conselho de Acompanhamento do PPA 2008–2011 (Cappa), e com o Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial (Cedeter);

IV - Etapa 4: capacitação dos Grupos de Trabalho Territoriais (GTTs) para aplicação da metodologia do PPA-P nos Territórios de Identidade do Estado;

V - Etapa 5: realização de Consulta Pública via internet;

VI - Etapa 6: aplicação da metodologia do PPA-P nos Territórios de Identidade, através dos Grupos de Trabalho Territoriais (GTT);

VII - Etapa 7: realização de Plenárias Territoriais.

Art. 3º As Plenárias Territoriais ocorrerão entre os meses de abril e maio de 2011, nos 26 (vinte e seis) Territórios de Identidade do Estado da Bahia.

Art. 4º Fica instituída a Comissão Especial do PPA-P 2012–2015, composta por representantes da Secretaria do Planejamento – Seplan, da Secretaria de Relações Institucionais – Serin e da Secretaria de Desenvolvimento e Integração Regional – Sedir, e coordenada pelo representante da primeira.

§ 1º Os integrantes da Comissão Especial serão designados por Portaria Conjunta dos respectivos Secretários de Estado.

§ 2º Caberá à Comissão Especial do PPA-P 2012–2015:

I - coordenar os trabalhos para a plena realização do PPA-P, seguindo as diretrizes deste Decreto; II - garantir o cumprimento das etapas estabelecidas por este Decreto;

III - mobilizar os servidores estaduais para participarem das Plenárias Territoriais, em especial os servidores vinculados ao Núcleo de Moderadores do Estado da Bahia, criado pelo Decreto Estadual nº 11.729, de 25 de setembro de 2009;

IV - mobilizar lideranças dos diversos segmentos sociais, representantes dos demais poderes constituídos, do setor empresarial, dentre outros relacionados com a temática, a fim de garantir a diversidade e a legitimidade representativa no PPA-P 2012–2015;

V - promover atividades de capacitação de servidores públicos e lideranças sociais dos Territórios de Identidade, a fim de garantir a convergência das diretrizes estratégicas estaduais com as dos Territórios de Identidade, bem como a coesão necessária à participação social;

VI - selecionar os componentes dos Grupos de Trabalho Territoriais (GTTs). Art. 5º O PPA-P deverá considerar, em toda a sua execução:

I - os planos de desenvolvimento estratégico de longo prazo do Estado da Bahia;

II - o Território de Identidade como o espaço de representação para a contribuição social, levando em conta as propostas dos Colegiados Territoriais referentes às políticas públicas de interesse comum dos territórios de identidade.

Art. 6º A Seplan coordenará a logística de divulgação do PPA-P 2012–2015.

Art. 7º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

PALÁCIO DO GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA, em 08 de fevereiro de 2011.

JAKUES WAGNER

Governador

Eva Maria Cella Dal Chiavon

Secretária da Casa Civil

Zezéu Ribeiro

Secretário do Planejamento

Paulo César Lisboa Cerqueira

Secretário de Relações Institucionais

Wilson Alves de Brito Filho

Secretário de Desenvolvimento e Integração Regional



EQUIPE SUPERINTENDÊNCIA DE GESTÃO E AVALIAÇÃO

Alacir Dantas
André Pomponet***
Antonio Leopoldo Meira
Carmen Lúcia Lima
Cristina Franca
Daniela Souza***
Dora Neuhaus
Eliria Santana Lins*
Edson Valadares*****
Fábia Alves
George Santos
Gilberto Paiva
Graciete Silveira Torres
Heraldo Mendes
Heli Cortês
Isabel Britto
Joana Angélica Marques
Jamille Lima
Luiz Gustavo Barbosa
Marcelo Kelsch*
Marina Rapp
Maria Aparecida Presídio
Maria Auxiliadora Ayres
Maria Lúcia Carvalho
Mário Sebastião Nogueira*****
Marlineia Pereira***
Mateus Silva
Nadya Figueiredo
Roberto Costa
Robson Batista*
Rodrigo Barbosa
Suely da Silva
Thaiz Braga
Valéria Peruna
Vanduy dos Santos
Veralícia Brito
Vicente Coutinho***
Vitor Campos

Agradecimentos

Expressamos nossos agradecimentos aos membros das comunidades dos Territórios de Identidade que participaram das plenárias territoriais, nas diversas formas, e como protagonistas, contribuíram, com desprendimento e dedicação para os resultados alcançados.

Em agradecimento, respeito e identificação com um povo lutador, só nos resta incorporar, cada vez mais, suas esperanças no desenho de políticas públicas que tenha como meta a construção de uma comunidade cívica e igualitária, respaldada na inclusão e na justiça social.

* Até 30 de junho de 2011

** Até março de 2008

*** Até 2012

**** Superintendente SGA de 2007 até 2008

***** Superintendente SGA até 30 dezembro 2011

Este caderno foi editado em dezembro de 2012 pela
TêmDendê Produções em Salvador, Bahia, Brasil, utilizando
as famílias tipográficas Palatino e Rotis Semi Sans Std.



SECRETARIA DO
PLANEJAMENTO

