

Avanços e desafios na experiência de planejamento participativo em Purificação-Bahia-Brasil.

Maria Inês Caetano Ferreira, Andre Silva Pomponet y Helena Carla Casaez Fagundes.

Cita:

Maria Inês Caetano Ferreira, Andre Silva Pomponet y Helena Carla Casaez Fagundes (2017). *Avanços e desafios na experiência de planejamento participativo em Purificação-Bahia-Brasil. XXXI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología, Montevideo.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-018/3400>



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

**AVANÇOS E DESAFIOS NA EXPERIÊNCIA DE PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO EM
PURIFICAÇÃO – BAHIA - BRASIL**

Andre Silva Pomponet

andrePomponet@hotmail.com

Universidade Estadual de Feira de Santana

Brasil

Maria Inês Caetano Ferreira

inesufrb@gmail.com

Universidade Federal do Recôncavo da Bahia

Brasil

Helena Carla Cazaes Fagundes

helenacarla_09@hotmail.com

Universidade Federal do Recôncavo da Bahia

Brasil



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

RESUMO

Este trabalho apresenta resultados de pesquisa sobre planejamento participativo em um município de pequeno porte, no interior da Bahia, aqui denominado Purificação. Em 2013 uma nova gestão municipal realizou plenárias em 12 regiões do município para debater com a população a agenda do governo local. No Brasil, a legislação determina a elaboração, no primeiro ano de governo, do Plano Plurianual (PPA), composto por diretrizes, objetivos e metas, com vigência de quatro anos. No estado da Bahia, desde 2007, o formato de elaboração do PPA é participativo, envolvendo a sociedade civil em diversas plenárias para a coleta de propostas para a elaboração de políticas públicas. Em Purificação o prefeito eleito aderiu ao modelo estadual. Na história do Brasil há persistência do padrão autoritário entre Estado e sociedade. Contudo, a Constituição Federal de 1988 contém princípios para o exercício de gestão participativa. Desde o início do século XXI, a vitória de governos de esquerda favoreceu o desenvolvimento de institucionalidades para a participação direta de movimentos sociais na definição da agenda pública. Este estudo buscou avaliar o processo de participação da sociedade na elaboração do PPA em Purificação, verificando se houve estrutura para a participação autônoma dos cidadãos. Empregou-se metodologia, envolvendo a análise de documentos primários produzidos nas plenárias, onde foram registradas as demandas dos participantes e as Atas que registraram os acontecimentos. Também foram realizadas entrevistas com servidores municipais que atuaram no PPA. Os resultados da pesquisa apontam para um frágil processo participativo, em virtude da baixa qualificação dos servidores públicos, mas também pela persistência de diálogo escasso na relação entre Estado e sociedade. Entre os problemas, destaca-se o fato de o poder público não haver mobilizado a população para a participação, por haver desconsiderado os grupos sociais organizados, como sindicatos etc. A informação sobre as plenárias não despertou o interesse da população, nem comunicou sobre a relevância do PPA. A consequência foi o baixo comparecimento dos cidadãos. Nas plenárias verificou-se a desorganização do poder público que não desenvolveu nenhuma metodologia para o cadastramento, credenciamento e nem para a mediação do debate e registro das propostas. Concluídas as plenárias, os problemas permaneceram: não houve validação das propostas, de planos



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

para considera-las e, muito menos, de retorno para a sociedade dos resultados da consulta pública. Por fim, alguns servidores concluíram que a baixa participação se deveu à falta de interesse da sociedade, transferindo para essa última a responsabilidade sobre as falhas de um processo pouco organizado e pouco democrático.

ABSTRACT

This article presents findings of a research on participatory governmental planning of a small county in state of Bahia. In 2013 the new municipal power promoted plenaries in different regions for citizen's debate about the government agenda. Brazilian legislative determines that the chief of the Executive makes the Plurianual Planning (PPA) at the first year of the management. PPA is composed by objectives, goals, and guidelines for the next 4 years. In state of Bahia PPA is participatory since 2007, so citizens can join in the plenaries and deliberate about public policies. The mayor of Purification did a participatory PPA also. In Brazil relations between State and society used to be authoritarian. Despite this, the Constitution of 1988 contains institutional ways to the participatory management. At the beginning of the XXI century candidates of left parties won elections for municipalities and states. They have been implemented experiences of direct democracy. This study evaluates how democratic was the participatory process of the PPA in Purificação, considering citizen's autonomy for deliberation. The methodology used was the qualitative, in fact, it was a case study. The techniques used were analysis of documents of the plenaries, as minutes and registers in general, and interviews with civil servants and people presented in the plenaries. Findings point out a fragile participatory process. There are a lot of causes as low qualification of the civil servants to a participatory process, fragile dialogue between citizens and the government people. The public Power neither mobilized citizens nor clarifies the importance of the PPA for everybody. It should be noted that social movements, as syndicates, were not be contact. In the result, just few people felt interested for the plenaries, the absence was high. Plenaries were unorganized; there was neither methodology for registration of people proposals or mediator of debate. Proposals were not validated and there was not proposal of return for the people



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

about findings of the public consultation. At last, some civil servants conclude that high absent was provoked by citizen's disinterest, that is: citizens should be responsible for failures provoked by a unorganized and non-democratic participatory process.

Palavras-chave: Planejamento governamental. Democracia. Participação.

Keywords: Government planning. Democracy. Participatory.

I. INTRODUÇÃO

Os processos de participação social no Brasil e na Bahia – particularmente o PPA Participativo, que se disseminou a partir de meados da década passada em diversos municípios do estado – se tornaram comuns e passaram a ser visto como panaceia para os problemas da sociedade e objeto de intensa propaganda dos governos. No município de Purificação o fenômeno se repetiu em 2012, quando o Partido dos Trabalhadores – principal entusiasta do processo – chegou à prefeitura e assumiu comprometendo-se com a realização do PPA Participativo.

Sendo assim, este estudo buscou avaliar o processo de participação da sociedade na elaboração do PPA em Purificação, verificando se houve estrutura para a atuação autônoma dos cidadãos. Empregou-se metodologia envolvendo a análise dos documentos primários produzidos nas plenárias, onde foram registradas as demandas dos participantes e as Atas que registraram os acontecimentos. Também foram realizadas entrevistas semiestruturadas com servidores municipais que atuaram no PPA.

Mesmo sendo a iniciativa em si mesma bastante elogiável, diversos problemas foram detectados, a exemplo da baixa mobilização da sociedade para participar da escuta, a ausência de qualificação de participantes e servidores para se engajar no processo, a inexistência de metodologia para sistematizar as contribuições e a descontinuidade do PPA Participativo, que não teve uma etapa de prestação de contas e que, posteriormente, foi abandonado. O trabalho trata-se de uma investigação



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

concluída, cujos principais resultados subsidiariam a elaboração de trabalho de conclusão de curso e, como desdobramento, artigos de caráter acadêmico.

II. MARCO TEÓRICO/CONCEITUAL

A Constituição Federal de 1988 instituiu três dos principais instrumentos de planejamento para o Brasil: o Plano Plurianual (PPA), a Lei Orçamentária Anual (LOA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Desses três instrumentos, o Plano Plurianual é o único que tem vigência quadrienal, o que o credencia como instrumento de planejamento de médio prazo. O PPA é elaborado no primeiro ano de mandato do chefe do Executivo e tem vigência ao longo dos quatro anos seguintes, coincidindo com o primeiro ano do mandato subsequente. Normalmente, o prazo para entrega do documento ao Legislativo expira em agosto e a aprovação deve se ocorrer até 15 de dezembro, quando começa o recesso parlamentar. O artigo 165 da Constituição Federal, no parágrafo primeiro, especifica o conteúdo do Plano Plurianual:

A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (Brasil, 1988, p. 120).

Os municípios também têm a obrigação de elaborar seus planos plurianuais, pelo Executivo, e encaminhá-los para apreciação pelas câmaras municipais. A exemplo do que ocorre na esfera federal, os prazos para apresentação, apreciação e vigência do PPA são semelhantes. A tramitação no Legislativo também é semelhante e, nos municípios, essa responsabilidade compete aos vereadores.

Visando a valorização do PPA como instrumento de planejamento, a Constituição Federal determina que os demais planos de desenvolvimento ou setoriais devem ser compatibilizados com os planos plurianuais e, para reforçar a importância estratégica do PPA, a Constituição veta que investimentos



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

superiores a um exercício financeiro sejam executados sem a prévia inclusão no Plano Plurianual (Brasil, 1988).

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

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

A Lei Orçamentária Anual, portanto, estima os investimentos previstos no Plano Plurianual para um período de quatro anos, que são programados através da Lei de Diretrizes Orçamentárias que, por sua vez, normatiza a Lei Orçamentária Anual, cuja função, em parte, é a de materializar os investimentos previstos no PPA.

Experiências Participativas na Bahia: 2008-2011

As experiências de planejamento participativo na Bahia, que inspiraram a experiência de Purificação foram impulsionadas pela vitória de Jaques Wagner (PT) para o Governo do Estado em outubro de 2006. Naquelas eleições, o franco favorito era o então governador Paulo Souto (PFL, atual DEM), que liderava todas as pesquisas de opinião até às vésperas da eleição. Mesmo assim, foi derrotado: Jaques Wagner dispunha do apoio do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva (PT), que concorria à reeleição e contava com ampla aprovação dos eleitores baianos. Outro suporte do candidato petista foi o expressivo apoio de movimentos sociais.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Confirmada a vitória de Jaques Wagner, os movimentos sociais intensificavam a pressão por um governo mais à esquerda, já que foram aliados de primeira hora da candidatura petista e cobravam espaços no novo governo. Esse cenário se arrastou desde outubro de 2006 – quando ocorreram as eleições – até meados do primeiro semestre de 2007, quando a costura política se consolidava.

Essas pressões levaram à adoção dos Territórios de Identidade como unidade de planejamento para a elaboração do Plano Plurianual 2008-2011 e ao anúncio da realização do PPA Participativo, um processo de escuta social voltado para a coleta de propostas para a elaboração do PPA, sob a coordenação das secretarias do Planejamento e de Relações Institucionais. A concepção do evento contou também com a colaboração da CET, que se engajou na mobilização dos participantes nos 26 Territórios de Identidade definidos como unidades de planejamento (Bahia, 2007).

O primeiro PPA Participativo envolveu uma caravana que percorreu 17 municípios, entre os dias 11 de maio e 17 de junho. Oito cidades foram responsáveis pela realização de plenárias de dois territórios, porque a Secretaria do Planejamento apontou escassez de tempo para realizar todas as 26 plenárias. Nos casos em que houve duas plenárias simultâneas, os participantes foram divididos por sala temática e por território, assegurando-se a integridade das propostas por território (Pomponet, 2008).

O ineditismo do processo de escuta social e a curiosidade acerca dos primeiros meses do governo petista na Bahia atraíram um significativo número de representantes municipais às plenárias do PPA Participativo – prefeitos, secretários municipais, vereadores e ocupantes de cargos de confiança – que também apresentaram propostas. A Secretaria do Planejamento dimensionou o evento, que alcançou números impressionantes:

Contabilizando-se as reuniões prévias, seminários e debates realizados em vários municípios, o PPA Participativo envolveu cerca de 40 mil pessoas, segundo a Coordenação Estadual de Territórios, sendo que 12.343 participaram das plenárias como representantes credenciados, além de um grande número de vereadores, prefeitos, vice-prefeitos, secretários municipais



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

e servidores públicos – que representaram 17% do total dos participantes. (Bahia, 2007, p. 45).

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

No que se refere às demandas apresentadas, os representantes das entidades sociais nos territórios aprovaram mais de 8.000 propostas. Deste montante, 80% compuseram os programas e as ações das Secretarias de Governo previstas no PPA 2008-2011. (Bahia, 2007, p. 47).

A avaliação da Secretaria do Planejamento acerca do grau de incorporação das proposições é apenas uma estimativa. No entanto, não houve nenhuma triagem e, após a elaboração do plano, também não houve checagem se o que foi proposto foi, de fato, incorporado ao PPA 2008-2011. A situação, inclusive, gerou inúmeras reclamações dos representantes territoriais eleitos para compor o Conselho de Acompanhamento do PPA, fórum composto por integrantes da sociedade que tinha a função de acompanhar a implementação do plano mediar a relação entre Estado e sociedade.

No evento, cada sala temática elegeu um representante que, na plenária final, disputou o direito de representar o território com os eleitos nas demais salas temáticas. Foram eleitos dois representantes por território – um por eixo temático, social ou econômico – e os suplentes foram automaticamente escolhidos, por eixo, entre os candidatos que ficaram na segunda posição. No total, foram eleitos 54 conselheiros e outros 54 suplentes (Bahia. Decreto..., 2008).

A realização do evento suscitou críticas de integrantes dos movimentos sociais. Uma se relaciona ao caráter das plenárias: o objetivo explícito do governo desde o início foi o de coletar propostas para subsidiar a elaboração de políticas públicas e não deliberar sobre a aplicação de recursos. Outro



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

detalhe é que a apresentação das propostas não implicava, necessariamente, a incorporação ao Plano Plurianual 2008-2011 que foi encaminhado à Assembleia Legislativa para apreciação.

Outra decisão importante envolveu o destino das propostas apresentadas: em função do tempo limitado para discussão e proposição, não houve exclusão das proposições apresentadas pelos participantes. Todas foram registradas por digitadores no sistema elaborado para cadastramento e, no trabalho em sala, não houve exclusão ou votação de propostas prioritárias. A metodologia empregada no processo consultivo gerou um número excessivo de propostas, muitas delas semelhantes.

PPA Participativo 2012-2015

Ao contrário do que ocorreu em 2006, Jaques Wagner disputou as eleições de 2010 como franco favorito desde o início da campanha eleitoral. Em parte, o favoritismo se deveu à sua capacidade política de agregar lideranças políticas que, historicamente, figuravam no campo adversário. Na ocasião, o governo petista virara o jogo em relação às lideranças do interior, elegendo mais de 300 prefeitos no pleito municipal realizado em 2008, o que favoreceu a reeleição ainda no primeiro turno. As relações com os movimentos sociais, no entanto, tornaram-se menos amistosas.

À época, muitas queixas se avolumavam sobre a relação do governo com os movimentos sociais. Basicamente, esses criticavam as alianças costuradas no âmbito local e reivindicavam maior participação na definição e implementação das ações de governo. O fortalecimento das instâncias de participação e controle social também era uma reivindicação constante (Nota pública..., 2013).

Mesmo com essa mudança de importância relativa dos atores políticos, a repercussão positiva alcançada com o primeiro PPA Participativo estimulou a realização de mais uma escuta, que ocorreu entre os meses de abril e maio de 2011. Uma das inovações foi a realização de plenárias em todos os 26 Territórios de Identidade: após a primeira experiência, ocorrida em 2007, segmentos da sociedade reivindicaram que cada território promovesse sua própria plenária, o que acabou acontecendo (BAHIA, 2011). Outra novidade foi a criação de Grupos de Trabalho Territoriais (GTT), composto por representantes da sociedade e do Poder Público, cuja finalidade foi mobilizar



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

a sociedade para a participação nas plenárias. Para os participantes, foi disponibilizada para a sociedade uma matriz elaborada com base na estrutura prevista para o Plano Plurianual 2012-2015. Outras mudanças significativas foram observadas: a metodologia de escuta foi modificada, com o objeto de reduzir o número de proposições; a Secretaria do Planejamento disponibilizou um programa para o registro e o tratamento das propostas; e o número de participantes foi reduzido para uma média de 250 pessoas, já que os convites foram encaminhados apenas para representantes de entidades da sociedade civil ou do poder público nos territórios.

Outra novidade incorporada à experiência foi o tratamento e a validação das propostas pela Secretaria do Planejamento. Após a análise crítica, essas solicitações foram disponibilizadas para as demais secretarias. O objeto foi reduzir o volume de proposições, descartando as não-aderentes ao plano, aquelas cujo conteúdo fosse considerado vago ou propostas muito semelhantes, para facilitar o trabalho das secretarias.

Com a mudança na metodologia adotada, o número de propostas totalizou 3.288, sendo que 2.996 partiram da sociedade e outras 292 foram sugestões do grupo institucional (composto por prefeitos, vereadores e outras autoridades do poder público). Destas, 1.952 foram validadas, ficando à disposição das secretarias para consulta e eventual incorporação ao Plano Plurianual (BAHIA, 2011). O número de participantes também se reduziu em 50%, alcançando 6.042 inscritos, em função dos critérios de participação adotados.

Além de apresentar propostas nas plenárias territoriais, os cidadãos poderiam apresentar suas demandas através do site que foi disponibilizado pela Secretaria do Planejamento, com prazo de consulta estendendo-se de abril a junho. Para tanto, depois de cadastrar algumas informações e indicar o Território de Identidade onde reside, o usuário teve acesso à matriz com os eixos estruturantes, núcleos temáticos e temas, tendo a possibilidade de indicar até dez temas, de qualquer dos eixos (Bahia, 2011).

A análise permite deduzir que houve inequívocos avanços em relação ao quesito técnico do evento: a criação de um sistema para o tratamento das informações, a qualificação dos grupos de trabalho mobilizados para participar do evento, a consulta aberta pela internet e o enxugamento no número de propostas. Por outro lado, acumularam-se questionamentos em relação a aspectos como a



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

indisponibilidade do conteúdo coletado na escuta para consulta, o excesso de participantes do evento integrantes do poder público e a extinção do Conselho de Acompanhamento do PPA.

III. METODOLOGIA

A pesquisa foi realizada utilizando-se o método qualitativo, pautada em resultados obtidos mediante documentação indireta (fontes primárias e bibliográficas) e documentação direta (entrevistas). O acesso à bibliografia foi feito de modo manual e eletrônico. Com tais documentos foi possível analisar as diferentes percepções dos autores quanto ao planejamento, planejamento participativo e sua evolução no Brasil e na Bahia, bem como acompanhar o processo de evolução da gestão democrática no estado.

Neste aspecto, incluíram-se nas análises documentais as atas das 12 plenárias que ocorreram durante a elaboração do PPA-P no município de Purificação, cujo conteúdo será analisado com maior profundidade mais adiante. De modo geral, as informações diretas referentes à metodologia aplicada no processo de implementação do PPA-P no município foram oriundas das entrevistas, já que as atas das reuniões não possuíam dados suficientes para obtenção de resultados e não existia outra fonte onde tais informações pudessem ser consultadas, por exemplo, no site da prefeitura ou em documentos legais.

Foram elaborados dois roteiros semiestruturados das entrevistas, um direcionado aos técnicos da secretaria de Administração e outro aos participantes de uma das plenárias que ocorreu na zona urbana da cidade. Posteriormente foram realizadas entrevistas com técnicos da Secretaria de Administração, responsáveis pela execução e andamento das plenárias da escuta social. Buscou-se neste momento identificar a visão que a administração tem da importância da participação popular nos processos de formulação e implementação de políticas públicas, bem como o conhecimento que possuem sobre como o PPA-P deve ser estruturado.

Num terceiro momento foram realizadas entrevistas com um grupo de indivíduos que participaram das plenárias do PPA-P nos bairros. O objetivo aqui foi obter informações referentes às necessida-



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

des dos municípios bem como a opinião destes a respeito da importância do planejamento participativo realizado no município.

Na quarta etapa foram analisadas as Atas das plenárias bem como registros referentes às mesmas, com o objetivo de fazer um levantamento das propostas apresentadas, o nível de participação, os bairros com maior índice de participação e os bairros onde a participação ocorreu de modo menos efetivo, sendo apontadas as localidades que foram escolhidas para que ocorressem as plenárias do PPA-P. Com as entrevistas concluídas e os dados necessários colhidos, as informações foram avaliadas e organizadas em categorias similares.

IV. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS

O PPA Participativo realizado no município de Purificação reflete uma tendência que se inaugurou na Bahia a partir de 2007. Até então, ouvir a população para a elaboração da Lei Orçamentária Anual – o chamado Orçamento Participativo – não era algo disseminado pelos municípios baianos, embora a Lei de Responsabilidade Fiscal, de 2000, estabeleça que é obrigatória a realização de audiências públicas para ouvir a população sobre os orçamentos anuais (Brasil, 2000).

No ano seguinte, a legenda e o amplo leque de partidos aliados repetiram o êxito eleitoral, elegendo boa parte dos prefeitos dos 417 municípios baianos. Parcela expressiva dos prefeitos anunciou, então, a adoção da escuta social conhecida como PPA Participativo para a elaboração dos seus planos plurianuais (Pomponet, 2009). Existem poucos registros de como se deu esse processo desde então, mas o clichê do diálogo social passou a figurar nos discursos de boa parte dos prefeitos.

Em Purificação, somente em 2013 essa experiência teve o impulso inicial. É que, no ano anterior, o Partido dos Trabalhadores elegeu um prefeito filiado à legenda e que, evidentemente, adotava o discurso da participação como modelo de gestão. Assim, entre os dias 25 de julho e 12 de agosto de 2013 a prefeitura realizou 12 plenárias em escolas da rede municipal nas zonas urbana e rural de Purificação. Dados da prefeitura indicam que, no total, 435 moradores do município participaram dessas discussões, o que representa menos de 1% da população total, estimada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística em 60 mil pessoas para aquele ano. Embora adotasse o



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

discurso da participação, o próprio prefeito não compareceu a nenhuma das plenárias realizadas, segundo os próprios técnicos entrevistados para a pesquisa.

A área temática que mais atraiu participantes foi a administração, com 135 presentes; temas que costumam despertar maior interesse, como saúde e educação, registraram quórum menor, com 93 e 71 presenças, respectivamente. Outras áreas temáticas trabalhadas nas plenárias foram cultura, meio ambiente e assistência social. Não se sabe exatamente quantas propostas foram apresentadas ao longo das 12 reuniões plenárias: o registro dessas proposições foi extremamente precário, com as informações sendo anotadas em folhas avulsas de papel, que não contavam sequer com o timbre da prefeitura.

A Secretaria da Administração, responsável pela realização das audiências, comunicou que o modelo adotado não se inspirou em nenhuma experiência realizada anteriormente em outro município: o prefeito orientou que secretários e técnicos de cada pasta indicassem lista de ações a serem executadas ao longo do período de vigência do plano. Posteriormente, ocorreram as plenárias com a participação da sociedade. Informações colhidas a partir de entrevistas indicam que a comunidade tinha acesso ao microfone para reivindicar aquilo que considerasse mais necessário para o seu bairro. As anotações que foram apresentadas como registro das plenárias podem ser interpretadas como síntese e/ou interpretação daquilo que foi sendo exposto pelos participantes.

Percebe-se, assim, que não houve nenhum tipo de qualificação ou capacitação para os participantes da plenária. No momento inicial, houve apenas uma breve apresentação que buscou esclarecer o que é planejamento, no que consiste o PPA e qual era o objetivo das plenárias realizadas. O processo de escuta social pode ser entendido, assim, como uma reunião que resultou na apresentação de listas de obras que deveriam ser executadas pela prefeitura ao longo dos quatro anos de vigência do plano. Pelo menos é que o indicam os registrados apresentados pela administração municipal como extrato das plenárias e o que se apurou a partir de entrevistas com participantes do processo.

Propostas razoavelmente estruturadas e convergentes com as iniciativas habitualmente implementadas pelas prefeituras (“Construção de escolas”, “Formação continuada para professores”), conviviam com sinalizações genéricas (“Iluminação pública”, “Moradia” ou “Incentivo à cultura”) e, até mesmo, com questões que não integram o conjunto de



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

responsabilidades dos municípios (“Segurança pública”). O próprio formato das propostas demonstra que a escuta social foi realizada sem, sequer, uma formação prévia dos servidores engajados no processo. Essa informação foi confirmada pelas entrevistas realizadas com os próprios integrantes do Executivo municipal.

Assim como não houve nenhum tipo de apuro em relação à realização das plenárias, também houve negligência nas etapas de preparação. Não foram expedidos convites para atores sociais relevantes no município (sindicatos, associações, movimentos sociais) e também não houve nenhum tipo de preparação prévia, nem qualquer processo de mobilização. Às vésperas das plenárias, a prefeitura se limitou a fazer circular um carro de som, comunicando a comunidade sobre a realização do evento.

Durante as plenárias, não houve credenciamento, nem qualquer tipo de registro que permitisse identificar o perfil de quem compareceu para apresentar sugestões. Dessa forma, não se sabe exatamente quem compareceu às plenárias, nem quem se manifestou e menos ainda sobre o porquê de determinadas reivindicações. Nas entrevistas, os técnicos ofereceram pistas sobre o perfil dos participantes: professores, funcionários da prefeitura e trabalhadores das escolas onde aconteceram as plenárias, além de alunos e moradores. Embora não existam números que permitam traçar o perfil dos participantes e relacioná-lo ao conteúdo das propostas, fica evidente que a escuta não refletiu o caráter heterogêneo da sociedade, em função da presença significativa de atores vinculados à prefeitura de Purificação e ao próprio governo.

Conforme já apontado, os técnicos das secretarias não elaboraram um processo de escuta, nem aplicaram qualquer metodologia para a coleta das propostas. As entrevistas também revelaram que muitos técnicos da prefeitura não dispunham de conhecimentos – mesmo os mais elementares – sobre a elaboração do PPA ou sobre sua relevância estratégica. Mesmo assim, nas entrevistas, atribuíram a baixa qualidade do conteúdo à falta de conhecimento da população sobre o PPA e alguns contestaram a realização da escuta, alegando que os participantes não tinham condições de apresentar sugestões para a elaboração do plano.

Os técnicos também apontaram a baixa cultura participativa em Purificação como um entrave adicional para o êxito do PPA Participativo. Segundo eles, os indivíduos ainda não acreditam que a participação pode desencadear mudanças positivas em sua realidade; também não creem que as suas



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

propostas serão acatadas e incorporadas ao planejamento da prefeitura. Essa visão pessimista – apontam os técnicos – se reflete, por fim, na escassa presença de público nas audiências públicas e nos conselhos municipais, que no Brasil constituem esfera adicional de participação social no debate sobre planejamento e políticas públicas.

Por outro lado, a avaliação de participantes entrevistados sobre o processo foi mais positiva. Eles ressaltaram a iniciativa de promover a escuta – o que, até então, era algo inédito em Purificação – como um avanço importante. Também exaltaram a possibilidade de se realizar discussões independentes de questões partidárias ou desavenças políticas, sendo assegurado o espaço para a exposição de opiniões e apresentação de propostas. Os participantes também ressaltaram a possibilidade de saber, antecipadamente, o que devem esperar da administração ao longo do mandato. Como aspecto negativo, eles indicaram a baixa presença de público nas reuniões.

Para os participantes, o público abaixo do desejado se deveu à divulgação do evento. Para eles, além de maior divulgação, é necessário oferecer maiores informações sobre o que é planejamento e sobre o objetivo da realização da escuta. Eles ressaltaram que os carros de som utilizados na divulgação do evento não conseguem acessar todas as ruas de Purificação e, portanto, parte da população ficou sem saber da realização das plenárias. Em eventuais experiências futuras os entrevistados sugeriram a realização de um processo de divulgação mais bem elaborado.

Apesar de todos os elogios ao processo, sete dos dez entrevistados revelaram que não acreditavam que suas sugestões fossem incorporadas ao PPA de Purificação. Eles alegaram que a prefeitura já dispunha de um conjunto de projetos e programas relevantes para os quatro anos de vigência do plano. Por outro lado, sugeriram a elaboração de um material didático que permita maiores esclarecimentos à população e também sugeriram a criação de um conselho que permitisse o monitoramento do plano.

Os processos de escuta social que podem ser considerados exitosos integram o que pode ser classificado como um ciclo, que se confunde com o próprio ciclo do planejamento em modelos de gestão mais modernos: além da etapa preparatória e da escuta social propriamente dita, existe a etapa de monitoramento e há a prestação de contas, ou devolutiva, quando o governo retorna à comunidade para comunicar suas realizações e, eventualmente, avaliar o processo.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Em Purificação ocorreu o oposto: depois do processo de escuta, não houve retorno à sociedade sobre os resultados. Além de não serem comunicados sobre a incorporação de suas propostas ao PPA 2014-2017, os cidadãos também não foram convidados para reuniões de prestação de contas, que não aconteceram. A situação reforça a sensação de que, no caso de Purificação, o PPA Participativo não passou de um impulso, de um “modismo” que convergia com o momento político vivido pela Bahia até então. Experiências do gênero costumam ser efêmeras, sendo abandonadas logo em seguida. Foi o que aconteceu em Purificação: em 2017 a escuta se limitou às audiências públicas formais, sem expressiva participação popular.

V. CONCLUSÕES

Os resultados da pesquisa apontam para uma frágil experiência participativa em Purificação, em virtude da baixa qualificação dos servidores públicos, mas também pela persistência de diálogo escasso na relação entre Estado e sociedade. Entre os problemas, destaca-se o fato de o poder público não haver mobilizado a população para a participação, por haver desconsiderado os grupos sociais organizados, como sindicatos etc. A informação sobre as plenárias não despertou o interesse na população, nem esclareceu sobre a relevância do PPA.

A consequência foi o baixo comparecimento dos cidadãos. Nas plenárias, verificou-se a desorganização do poder público que não desenvolveu nenhuma metodologia para o cadastramento, credenciamento e nem para a mediação do debate e registro das propostas. Concluídas as plenárias, os problemas permaneceram: não houve validação das propostas, e, muito menos, retorno para a sociedade dos resultados da consulta pública. Por fim, alguns servidores concluíram que a baixa participação se deve à falta de interesse da sociedade, transferindo para essa última a responsabilidade sobre as falhas de um processo pouco organizado e pouco democrático.

O PPA Participativo de Purificação é ilustrativa de como os processos de participação social costumam ser conduzidos, em muitos casos, no Brasil. Investe-se no discurso do diálogo e do engajamento do cidadão, mas a condução do processo demonstra o desprezo pelas experiências de democracia participativa.



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

VI. REFERÊNCIAS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Bahia. Governador (2008-2011: Jaques Wagner). Plano plurianual 2008-2011. Salvador: SEPLAN, 2007a. Disponível em: <http://www.seplan.ba.gov.br/i_plano_plurianual_2008_2011.htm>. Acesso em: 14 mar. 2008.

Bahia. Decreto Nº 11.123 de 30 de junho de 2008. Dispõe sobre a criação e composição do Conselho de Acompanhamento do Plano Plurianual - PPA 2008-2011, e dá outras providências.

Diário Oficial do Estado, Salvador, 01 de jul. de 2008b.

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

Ferreira, M. I. Caetano; Fagundes, H. C. C. (2012) Democracia participativa: o Plano Plurianual Participativo nos territórios de identidade da Bahia. In: Seminário do Grupo de Pesquisa em Geografia e Movimentos Sociais, v.2, 2012, Feira de Santana. Anais Políticas Públicas, Participação Social e Territórios de Identidade. Feira de Santana: UEFS.

Nota pública da Coordenação Estadual dos Territórios de Identidade da Bahia sobre os “Diálogos Territoriais” do Governo do Estado. Coordenação Estadual dos Territórios de Identidade (CET).

Salvador, fevereiro de 2013. Disponível em:

<http://www.geraldojose.com.br/ckfinder/userfiles/files/Nota%20da%20Coordena%C3%A7%C3%A3o%20Estadual%20dos%20Territ%C3%B3rios%20de%20Identidade%20da%20Bahia%20em%2020_02_2013.pdf> Acesso em: 25 Jul. 2013.

Pomponet, A. S. (2008) Envolvimento social na formulação de políticas públicas: o PPA 2008-2011 na Bahia. *Bahia Análise & Dados*. Salvador, v. 18, n. 1, p. 137-145, abr/jun. 2008.

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

_____. (2012) Obstáculos institucionais à participação popular na administração pública na Bahia. In: V Congresso Consad de Gestão Pública, n. 17, Brasília/DF. CD-ROM.