

PLANEJAMENTO REGIONAL E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: A EXPERIÊNCIA DO PLANO PLURIANUAL DA BAHIA (2007-2014)

Simone Maria Lima de Carvalho¹

RESUMO

Este artigo tem como objetivo discutir as principais estratégias adotadas pelo governo estadual, no período de 2007 a 2014, voltadas para a implementação do planejamento regional participativo, particularmente na elaboração dos Planos Plurianuais, com foco no desenvolvimento regional, enfatizando as peculiaridades da utilização da escala regional. A realização desse trabalho tem como fundamento, além da pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental, em especial de documentos oficiais. Os principais conceitos que o fundamentam são participação social e desenvolvimento regional, e as referências teóricas são Evelina Dagnino, Leonardo Avritzer e Chico de Oliveira. O trabalho conclui que a participação social na Bahia não se estabeleceu como um elemento central na definição das políticas públicas que integram o planejamento do governo, assumindo meramente um papel consultivo.

Palavras-chave: Participação social; Planejamento; Desenvolvimento regional.

REGIONAL PLANNING AND SOCIAL PARTICIPATION: THE EXPERIENCE OF BAHIA MULTI-YEAR PLAN (2007-2014)

ABSTRACT

This article aims to discuss the main strategies adopted by the state government, from 2007 to 2014, focused on the implementation of participatory regional planning, particularly in the preparation of Multi-Year Plans, focusing on territorial development, emphasizing the peculiarities of using the regional scale. The realization of this work is based, besides bibliographic research, on documentary research, particularly in official documents. The key concepts underlying it are regional development and social participation, and the theoretical references are Evelina Dagnino, Leonardo Avritzer and Chico de Oliveira. The paper concludes that social participation in Bahia was not established as a central element in the definition of public policies that are part of the government's planning, merely assuming an advisory role.

Keywords: Social participation; Planning; Regional development.

JEL: R58.

1 INTRODUÇÃO

Esse trabalho tem como objetivo refletir sobre o processo de incorporação de práticas participativas no planejamento do estado da Bahia, identificado seus limites e possibilidades na construção de políticas de desenvolvimento regional e territorial

¹ Possui graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Feira de Santana (2001), Especialização em Economia e Gestão Pública, Especialização em Gestão Estratégica, Mestrado Profissional em Desenvolvimento e Gestão Social. Atualmente integra a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, no governo da Bahia. E-mail: s.limadecarvalho@gmail.com

do estado, no período de 2007-2014. Desse modo, pretende discutir a seguinte questão: a ampliação dos espaços de participação social na Bahia no período de 2007 a 2014 tem proporcionado uma efetiva incorporação das demandas populares nas políticas públicas, particularmente no que diz respeito ao desenvolvimento regional e territorial? O texto defende a tese de que a participação social está restrita a um papel consultivo, portanto exercendo pouca influência no planejamento e consequentemente nas definições sobre as políticas públicas que resultem no desenvolvimento territorial. O principal argumento é de que há resistências em setores do governo acerca do compartilhamento do poder decisório, divergências que estão relacionadas a visões de projetos políticos distintos.

As desigualdades regionais constituem-se num dos fatores de entrave ao processo de desenvolvimento do país, e se reproduz nas escalas estaduais, sendo agravadas com a intensa globalização ocorrida a partir dos anos noventa, que promoveu uma reconfiguração espacial das atividades econômicas.

No âmbito do estado da Bahia, a partir de 2007, no Governo Jaques Wagner, uma das propostas políticas de impacto foi a de combate às desigualdades inter e intrarregionais e essa proposta teve como um dos seus resultados a adoção dos territórios de identidade como unidades de planejamento das políticas públicas, em especial da política de desenvolvimento econômico, sendo um dos seus pressupostos a identificação das especificidades de cada espaço no planejamento governamental.

Nesse período, o governo estadual introduziu o planejamento participativo, na escala territorial, com a realização de consultas públicas para a elaboração dos Planos Plurianuais de Investimentos (PPA). As instâncias representativas da sociedade civil nos territórios – os Colegiados Territoriais - foram institucionalizadas em 2010. Essa iniciativa de incorporação de representações da sociedade civil no processo de planejamento ocorre na Bahia quando algumas experiências já estão consolidadas em vários outros estados. O estado relutou, durante muito tempo, também a descentralização da gestão como a criação e implementação de colegiados, que viesse a, de fato, mudar o cenário da democratização da gestão. Desse modo, a promessa de mudança de paradigma de gestão instituída pelo governo no período de 2007 a 2014, aparece de grande relevância para as forças políticas situadas no campo do que atualmente se qualifica como esquerda.

A realização desse trabalho tem como fundamento, além da pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental, em especial de documentos oficiais como os Planos Plurianuais 2008-2011 e 2012-2015, a legislação estadual sobre a política de desenvolvimento territorial, entre outros, permitindo a análise comparativa do processo participativo no planejamento dos dois períodos do governo, bem como o confronto entre o discurso e as ações efetivamente realizadas.

Os principais conceitos que fundamentam esse trabalho são participação, desenvolvimento regional/territorial e as referências teóricas são Evelina Dagnino, Leonardo Avritzer e Chico de Oliveira. O trabalho encontra-se estruturado da seguinte forma: no primeiro item discute-se a questão do desenvolvimento regional no país, a partir da redemocratização e a trajetória da participação social no processo de planejamento e definição das políticas públicas; o segundo item trata especificamente da participação social no planejamento em escala regional, destacando o caso do Rio Grande do Sul; em sequência coloca-se a experiência do planejamento participativo da Bahia como centro da discussão, promovendo uma análise crítica da concepção de participação e desenvolvimento territorial em curso, de modo a confrontar as ações/estratégias implementadas com os discursos, permitindo a confirmação e/ou contestação das mudanças propagadas.

2 PLANEJAMENTO, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Na década de noventa, as discussões acerca das questões regionais foram retomadas no país, passando a receber maior atenção dos pesquisadores e implementadores de políticas públicas, numa perspectiva de revisão das estratégias tradicionalmente adotadas na formulação de políticas regionais.

O desenvolvimento capitalista nas últimas décadas, ainda que tenha levado a certa desconcentração e interiorização da economia, não mudou o histórico cenário de desigualdade regional no país. Tais diferenças continuam a se constituir em um fator limitante na construção de um padrão de desenvolvimento que tenha como um dos seus principais traços a melhoria da qualidade de vida da população nas diferentes regiões.

A questão do desenvolvimento regional desigual se inscreve no contexto da expansão capitalista do país, que tem como centro desse processo a região Centro-

sul, reproduzindo a dinâmica de concentração e centralização do capital que ocorre no mundo na relação centro-periferia.

De acordo com Chico de Oliveira (1981), o desenvolvimento industrial brasileiro localizado no Centro-sul, particularmente em São Paulo, o centro capitalista nacional, passou a definir a divisão do trabalho nacional, tornando a decadência das economias regionais aparente já que, estruturalmente, constitui parte do movimento de expansão do capital em nível nacional. Isso significa que não se trata de estagnação das economias regionais, mas o estabelecimento de novas formas de crescimento do capital, conforme destacado a seguir:

No momento, pois, em que a expansão do sistema capitalista no Brasil tem seu locus na "região" Sul comandada por São Paulo, o ciclo toma espacialmente a forma de destruição das economias regionais, ou das "regiões". Esse movimento dialético destrói para concentrar, e capta o excedente das outras "regiões" para centralizar o capital. O resultado é que, em sua etapa inicial, a quebra das barreiras inter-regionais, a expansão do sistema de transportes facilitando a circulação nacional das mercadorias, produzidas agora no centro de gravidade da expansão do sistema, são em si mesmas tantas outras formas do movimento de concentração; e a exportação de capitais das "regiões" em estagnação são a forma do movimento de centralização (OLIVEIRA, 1981, p.75-76).

Desse modo, as desigualdades regionais continuam a se constituir em um dos principais traços do processo de desenvolvimento do país, e essa situação se agrava com a natureza da globalização em curso, que promoveu uma reconfiguração espacial das atividades econômicas, provocando, de forma mais acentuada, a transformação e dinamização de certas regiões, ao passo que outras são expostas à decadência.

Tal cenário vai se reproduzir na escala estadual, na qual a espacialização das atividades econômicas segue a lógica de seleção de espaços qualificados como competitivos, sendo a mesma determinada por interesses hegemônicos de acumulação do capital, tendo como critério básico de seleção a existência de condições favoráveis à geração de lucros.

Embora os espaços subnacionais, no âmbito do modelo de desenvolvimento capitalista globalizado, estejam conectados aos processos globais, o planejamento nacional, em escala regional, torna-se relevante, devendo o mesmo interagir com as

estratégias locais, considerando o papel de promover o desenvolvimento voltado para o bem-estar da população. Chico de Oliveira (2001) alerta:

O mito do capitalismo espontâneo, como uma atividade que depende totalmente da conjuntura e, portanto, infenso ao planejamento, não se sustenta se olharmos para as grandes corporações. Estas se orientam por planos, com a flexibilidade necessária para adaptar-se aos movimentos dos seus concorrentes. Tampouco o Estado capitalista é infenso ao planejamento, senão que ele é constitutivo do próprio sistema desde há muito. O capitalismo tem uma sede de previsão que não é menor que o do planejamento soviético em seu auge. Só que se trata de um planejamento descentralizado, no nível de cada megacorporação [...] (OLIVEIRA, 2001, p.35).

Em termos de estratégia nacional, com foco no desenvolvimento regional, no período recente, destaca-se a criação do Ministério da Integração Nacional (MI), em 1999, que teve sua estrutura regimental aprovada em 2006, sendo definida como principal diretriz da sua atuação a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), institucionalizada em 2007, o que representa, de certa forma, a retomada do planejamento de políticas de caráter regional.

De acordo com a PNDR, dentre os seus principais pressupostos estão a necessidade de consolidar o planejamento nas múltiplas escalas geográficas, considerando que as desigualdades regionais no Brasil se manifestam tanto entre as macrorregiões como também intrarregionalmente, e a necessidade de articulação nacional com a escala regional e setorial, além de incorporar a participação do setor produtivo e da sociedade civil organizada.

A PNDR é uma política nacional. Embora haja necessidade de articulação de iniciativas do Congresso Nacional, dos três níveis de governo, do setor empresarial e da sociedade civil, é o Governo Federal que empresta coerência e efetividade aos esforços de desenvolvimento regional [...]

A PNDR exige uma abordagem das desigualdades regionais em múltiplas escalas. A visão tradicional que resumia o problema regional brasileiro ao atraso relativo das Regiões Norte e Nordeste, vistas de forma homogênea, não reconhece nem a existência de dinâmicas sub-regionais diversas em todas as macrorregiões, nem a necessidade de coordenação de ações, com os entes federados e com a sociedade civil, em níveis que vão do intra-urbano ao mesorregional (BRASIL, p.13-14).

Em que pese a importância da PNDR na retomada do planejamento regional sob o comando do Governo Federal, a política não mostrou o êxito esperado na

promoção da redução das desigualdades regionais, razão pela qual se buscou a sua revisão, a partir de um amplo debate com a sociedade civil, através da realização da Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional. Desse modo, a participação social se apresenta como um dos princípios norteadores da II PNDR, o que sinaliza para o reconhecimento do esgotamento da estratégia de implementação de políticas públicas “de cima para baixo”.

Encontra-se em tramitação no Congresso Nacional o Projeto de Lei do Senado nº 375 de 2015, que Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional, a qual prevê, entre outras definições, a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional – FNDR.

Na última década, observou-se uma crescente difusão do enfoque participativo no planejamento, o que pode ser atribuído ao avanço da democratização do país, institucionalizado na Constituição de 1988, e que contribuiu para a criação de mecanismos de participação da sociedade civil na formulação e na implementação das políticas públicas, conforme destaca Dagnino (2004):

[...] os anos noventa foram cenário de numerosos exemplos desse trânsito da sociedade civil para o Estado [...] e como consequência, durante esse mesmo período, o confronto e o antagonismo que tinham marcado profundamente a relação entre o Estado e a sociedade civil nas décadas anteriores cederam lugar a uma aposta na possibilidade da sua ação conjunta para o aprofundamento democrático (DAGNINO, 2004, p. 95).

É importante destacar que a participação social vem sendo defendida pelas diferentes correntes político-ideológicas, o que sugere a necessidade de uma análise mais apurada desses processos. Um caso exemplar é a difusão dessa abordagem pelas agências multilaterais, que enfatizam a importância da participação da sociedade civil e da articulação de atores sociais, em ações voltadas para a promoção do desenvolvimento. Portanto, é preciso observar que o conceito de participação, ao ser apropriado por campos políticos distintos, conduz a uma polissemia, como alerta Dagnino (2004):

[...] em grande parte dos espaços abertos à participação de setores da sociedade civil na discussão e formulação das políticas públicas com respeito a essas questões, estes se defrontam com situações onde o que se espera deles é muito mais assumir funções e responsabilidades restritas à implementação e execução de políticas

públicas, provendo serviços antes considerados como deveres do Estado, do que compartilhar o poder de decisão quanto à formulação dessas políticas (DAGNINO, 2004, p.102).

No âmbito desse trabalho, entende-se por participação o compartilhamento de poder entre o Estado e a sociedade civil, o qual é exercido de forma deliberativa nos espaços públicos, conforme a visão de Dagnino (2002). A sociedade civil, portanto, assume uma posição ativa e propositiva, numa perspectiva de aprofundamento democrático e minimização da exclusão nos processos decisórios.

A institucionalização do princípio da participação social e a consequente intensificação do processo democrático pode ser observado na expansão da participação da sociedade nas discussões sobre políticas públicas – principalmente nas áreas de saúde, educação, assistência social, etc. - com a criação de novos espaços públicos como conselhos, conferências, fóruns, entre outros.

Soma-se a essa atuação da sociedade civil nas políticas públicas a presença crescente de instituições que participam das deliberações sobre as políticas especialmente naquelas áreas mencionadas, de modo a ampliar as formas de representação da sociedade, conforme destaca Avritzer (2007):

As instituições participativas que emergiram no Brasil democrático implicaram em um aumento da representação [...] seja pelo fato de que os próprios atores sociais passaram a se denominar representantes da sociedade civil, seja por que o Estado passou a lidar institucionalmente com uma representação oficial da sociedade civil (AVRIZER, 2007, p. 444).

Pode-se afirmar que a participação social está incorporada ao modelo democrático vivenciado no país, observando-se como principal resultado, pelo menos no plano formal, a ampliação dos direitos sociais.

Em termos regionais, conforme o autor, o Sudeste apresenta maior envolvimento da sociedade em processos de participação popular. Quando se trata do Nordeste, no decorrer do processo democrático, o estado de Pernambuco é aquele em que a experiência participativa mais se aproxima da região Sudeste, principalmente na região do grande Recife, a qual se deve à presença do Partido Comunista e políticos de esquerda, ressalta o autor.

Particularmente, na Bahia, segundo Avritzer (2007, p.45), o estado “tem acompanhado as tendências democráticas contemporâneas, principalmente as

relacionadas à ampliação dos espaços de interlocução entre o governo e a sociedade civil.” No entanto, o autor reconhece maiores dificuldades no estado dados os obstáculos impostos pelas forças políticas de tendência oligárquica que predominaram na máquina estatal.

[...] devido à dominação política de longo prazo exercida pelo grupo ligado a Antonio Carlos Magalhães, a Bahia acabou se tornando um estado com uma administração antiparticipativa [...]. A participação, no caso do estado da Bahia, foi se dando em cidades de oposição ao carlismo, em particular Vitória da Conquista e Alagoinhas (AVRITZER, 2007, p. 21).

A partir de 2007, no Governo Jaques Wagner, a participação social se inseriu na estratégia de desenvolvimento regional proposta pela nova gestão. O foco na atuação contra as desigualdades regionais se explicitou, formalmente, com a adoção dos territórios de identidade como unidade de planejamento das políticas públicas. A utilização do conceito de territórios de identidade, em tese, não se restringe a uma mera regionalização, mas implica a consideração das especificidades – aspectos culturais, históricos, geográficos, econômicos, etc - de cada espaço no planejamento da ação governamental.

Os territórios de identidade da Bahia foram constituídos a partir de uma ação do Ministério do Desenvolvimento Agrário, ocorrida em 2003, no Governo Lula da Silva, que buscou identificar os territórios rurais com menores índices socioeconômicos para intervenção, através do Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais – PRONAT. Fundamentado no conceito de Milton Santos, segundo o qual o território tem um sentido dinâmico, de construção social, o documento do MDA (2005) define território como:

[...] um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo cidades e campos, caracterizado por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial (MDA, 2005,p. 28).

À iniciativa de privilegiar a dimensão territorial no processo de planejamento, com a incorporação dos territórios de identidade² se agregou a dimensão da participação social, tendo como principal fórum de representação da sociedade civil os Colegiados Territoriais - CODETER³, instituídos no âmbito do Programa Territórios de Identidade, conforme Decreto nº 12.354 de 25 de agosto de 2010, posteriormente acolhidos pela Lei nº 13.214 de 29 de dezembro de 2014.

A partir de 2007, o Plano Plurianual (PPA) constituiu-se o principal instrumento de inserção da participação social no planejamento do governo, materializada com a realização de consultas públicas nos territórios de identidade. A mobilização foi feita junto aos colegiados, embora não tenha ocorrido restrição à participação da população em geral, conforme será descrito na seção seguinte.

As consultas foram coordenadas pela Secretaria do Planejamento – Seplan, cuja metodologia será explicitada sinteticamente a seguir. Durante esse processo foram geradas uma série de demandas, posteriormente encaminhadas às Secretarias e órgãos, para incorporação nos programas integrantes do PPA. Nesse processo foi utilizado também o sítio do PPA participativo, gerido pela Seplan, para a coleta de demandas e sugestões. Além das consultas públicas para elaboração do PPA, a participação social se expandiu com a realização de diversas conferências temáticas coordenadas por algumas Secretarias.

Para o acompanhamento e controle social no processo de implementação dos programas, projetos e ações, foi criado o Conselho de Acompanhamento do PPA (CAPPA), sendo eleitos 2(dois) representantes do colegiado de cada território nas plenárias das consultas públicas.

A implementação dessa nova estratégia encontrou resistências em setores do governo bem como descontentamento por parte de segmentos da sociedade, particularmente quanto às limitações da participação, a qual não confere efetividade na capacidade de influenciar nas definições das políticas, bem como outros questionamentos que serão expostos na próxima seção.

² Atualmente, a Bahia está dividida em 27 territórios de Identidade. Em 2007, eram 26 territórios. Em 2012, o Extremo Sul foi dividido, dando origem ao 27º território, Costa do Descobrimento, com oito municípios.

³ Os Colegiados são constituídos por representantes dos diversos segmentos da sociedade civil organizada e representações do poder público nos territórios.

3 PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO EM ESCALA REGIONAL

As experiências de participação social na definição de políticas públicas mais conhecidas no Brasil se referem ao orçamento participativo, no âmbito municipal, sendo o exemplo de Porto Alegre, ocorrido nos anos noventa, o que ganhou maior visibilidade.

Embora haja a compreensão de que as reais necessidades dos cidadãos são expressas no nível local, conduzindo à associação do êxito dessas experiências à dimensão local do planejamento, passou-se a entender que essas iniciativas deveriam ganhar escala, tendo em vista a democratização das instâncias de governo com alto grau de burocratização.

Pode-se afirmar que os mecanismos participativos estão presentes especialmente na área social – saúde, educação, segurança alimentar, assistência social, entre outros - como resultado dos avanços nessa área institucionalizados na Constituição de 1988, destacando-se os Conselhos de Políticas Públicas e as Conferências.

Entretanto, o diálogo com a sociedade civil para a definição das políticas públicas de forma efetiva constitui-se um grande desafio, pois é necessário qualificar a participação, sobretudo associá-la de forma mais clara à noção de projeto político.

Quando se trata de iniciativas de promoção da participação dos atores sociais considerando o escopo territorial mais amplo se apresentam mais escassas. Algumas explicações associam esse fato à inexistência de uma instância intermediária entre o estado e os municípios ou organizações e instituições de abrangência microrregional que os representem expressando as identidades regionais.

Outro fator que contribui para a desarticulação do planejamento em escala regional é a atuação fragmentada das instituições estatais somada à diversidade de divisões regionais presente na estrutura administrativa, nas quais os diferentes órgãos públicos adotam regionalizações segundo critérios diversos, dificultando a integração das ações regionalmente.

Apesar das questões apresentadas, despontaram no país iniciativas voltadas para o planejamento regional participativo, a exemplo de Santa Catarina e Rio Grande do Sul, ganhando destaque a experiência deste último, razão pela qual será explorada em seguida.

Ainda no início da década de 1990, precisamente em 1991, foram implementados no estado do Rio Grande do Sul os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDE's), num total de 21(vinte e um), com o objetivo de efetuar o planejamento de políticas públicas de promoção do desenvolvimento regional, numa perspectiva de descentralização da gestão pública, em consonância com as transformações de caráter democrático em curso no país. Esses órgãos regionais foram institucionalizados em 1994, por meio da Lei 10.283 e regulamentados pelo Decreto nº 35.764 daquele ano. Mais recentemente, em 2003, foram criados os Conselhos Municipais de Desenvolvimento – Comudes, instância de representação da sociedade civil no âmbito municipal, com funções similares às dos COREDES.

Assim, além do papel desempenhado no planejamento regional, os COREDE's se constituíram num instrumento da participação da sociedade na formulação de propostas orçamentárias, de modo a propiciar a adequação da ação do governo às especificidades regionais, conforme destaca Bandeira (1999):

Os conselhos regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul (COREDE) foram criados com a finalidade de suprir a falta de instâncias de articulação regional no estado, constituindo-se, simultaneamente, em instrumentos de mobilização da sociedade, capazes de aprofundar a compreensão dos problemas regionais, e em canais de comunicação com a administração pública, que possibilitassem a participação da comunidade na formulação e na implementação de iniciativas voltadas para a promoção do desenvolvimento regional (BANDEIRA, 1999, p. 32).

De acordo com o autor, na primeira fase de implantação da estratégia de planejamento territorial participativo, que compreende o período de 1991 a 1994, a participação dos COREDE's era de caráter deliberativo, com a indicação de prioridades para alocação orçamentária, sendo atribuída uma quota para cada Conselho, configurando dessa forma uma versão regional do orçamento participativo ocorrido nos municípios.

Entretanto, os resultados não atingiram o êxito esperado, sendo apontados como fatores determinantes a falta de recursos orçamentários ou resistência ao processo por parte dos órgãos responsáveis pelo atendimento de tais demandas, situações que levaram ao descrédito e conseqüentemente à desmobilização dos conselhos, conforme atesta Bandeira (1999):

Na verdade, houve um expressivo descompasso entre a expectativa criada pelo grande destaque dado ao programa na divulgação governamental e os poucos resultados concretos que foram alcançados.

Em consequência, houve uma acentuada frustração, que levou à quase total desmobilização de alguns conselhos. Muitas das ações que foram incorporadas ao orçamento acabaram não sendo implementadas por falta de recursos ou por falta de interesse dos órgãos responsáveis pela execução. Os responsáveis por alguns desses órgãos tendiam a ver os COREDE mais como concorrentes na luta pela utilização de verbas escassas que como parceiros em um processo voltado para o melhor atendimento das necessidades das diferentes regiões (BANDEIRA, 1999, p.38).

Posteriormente, em 1995, houve uma reestruturação do processo de planejamento, tendo como principais mudanças a retirada das quotas orçamentárias para os COREDE's e o encaminhamento das propostas elaboradas pelos conselhos aos órgãos setoriais a quem cabia a análise da viabilidade da inclusão das mesmas na programação.

Dentre os argumentos apresentados para a mudança o principal é de que o estabelecimento de cotas orçamentárias distanciava as discussões sobre o desenvolvimento regional, direcionando o foco para a compatibilidade financeira da proposta. No entanto, fica claro que a vinculação orçamentária enfrentava resistência política, constituindo-se este num fator decisivo para a vulnerabilidade da sua implementação.

Na nova sistemática, o aspecto mais importante do trabalho dos COREDE consistia na identificação de necessidades das regiões que se integrassem em uma visão estratégica do desenvolvimento regional [...]. Além disso, a idéia de conferir caráter vinculante às indicações encaminhadas pelos conselhos — como seria da lógica de um processo em que fossem definidos valores-limite — não encontrava apoio, à época, nas instâncias políticas do governo do estado (BANDEIRA, 1999, p. 39-40).

Outra mudança nos mecanismos participativos ocorreu em 1998, segundo Bandeira (1999), mediante a lei nº 11 179, de 25/6/98, a qual previa a vinculação de 35% do orçamento para ações de natureza regional, passando-se a adotar o instrumento da consulta popular. No período de 1999 a 2002, foi implantado o orçamento participativo, para o qual a população, isto é, eleitores dos municípios da

área que compreende os COREDE's, selecionavam propostas de investimentos constantes de listas⁴ previamente organizadas pelos COREDE's.

A partir de 2003 até os dias atuais, conforme Lima (2011) foi mantida a Consulta popular, porém foi excluída a vinculação orçamentária. Entretanto, no que diz respeito à configuração regional para o planejamento, em 2005, fundamentada no estudo intitulado "Rumos 2015", promoveu-se outra mudança na organização dos COREDE's, atualmente 28 (vinte e oito), os quais foram agrupados em 9 (nove) Regiões Funcionais de Planejamento. A nova sistemática consiste em que as propostas a serem indicadas pela população sejam provenientes daquelas que compõem o plano "Rumos 2015".

Como pode ser observado, a experiência da participação social no planejamento regional do Rio Grande do Sul, existente há cerca de 25 (vinte e cinco) anos, passou por modificações, particularmente, entre os períodos de alternância dos governos, tendo como principal aspecto de variação a definição e retirada de quotas orçamentárias para a deliberação da sociedade civil. Assim, durante todo o período a participação social transitou entre um papel consultivo e deliberativo, prevalecendo o primeiro visto que, mesmo quando se estabeleceram percentuais orçamentários para deliberação, na prática pouco se concretizou.

No caso da Bahia, a sua recente experiência encontra mais semelhanças do que diferenças com esta apresentada, na qual a participação social encontra resistências, limitando o seu papel. Entretanto, está inserida num contexto de busca do desenvolvimento regional, num cenário onde prevalecem as desigualdades, o que em tese, submete o planejamento, na escala do território, ao papel de conduzir essas mudanças.

3.1 A experiência da participação social no PPA do estado da BAHIA

O estado da Bahia implementou a partir de 2007 o processo de planejamento participativo em escala regional – baseado nos territórios de identidade - com a

⁴ "Para a realização da consulta, inicialmente cada Conselho Regional de Desenvolvimento elabora uma lista contendo entre dez e vinte opções de investimentos estaduais para a região, que são relacionadas em uma cédula, com a indicação dos seus valores e dos municípios beneficiados em cada caso. Em um segundo momento, os eleitores da região são chamados a votar, indicando até cinco alternativas da sua preferência" (BANDEIRA, 1999, p.43).

realização de consultas públicas para a elaboração do Plano Plurianual de Investimentos.

As instâncias representativas da sociedade civil nos territórios – os Colegiados Territoriais - foram reconhecidas como legítimas para estabelecer o diálogo com o governo, sendo posteriormente (2010) institucionalizadas, através de decreto de criação do Programa Territórios de Identidade.

Em 2014, foi publicada a Lei nº 13.214 de 29 de dezembro de 2014, que dispõe sobre a Política de Desenvolvimento Territorial do estado, após um longo processo de discussão e reivindicações por parte dos diversos segmentos da sociedade civil, especialmente daqueles presentes nos colegiados territoriais. Entre outros objetivos, a política territorial, visa “a ampliar e qualificar mecanismos de participação social na gestão das políticas públicas de desenvolvimento territorial sustentável e solidário”. Foram instituídos os Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Sustentável - CODETERs⁵ bem como o Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial – CEDETER⁶.

A metodologia para a construção do primeiro PPA do novo governo (PPA 2008-2011), envolveu ampla mobilização não apenas dos representantes dos Colegiados Territoriais, mas também de outras representações da sociedade em geral. Foram utilizados diferentes veículos de comunicação, iniciando-se pelo contato direto com os coordenadores de cada Colegiado Territorial e estes mobilizaram os demais membros, além de divulgação em rádio, convite formal às instituições e internet, não se estabelecendo limites no número de representantes por segmento ou município.

Compõem as Plenárias do PPA Participativo os cidadãos maiores de 16 anos, presentes à reunião na condição de representação de entidades e segmentos sociais com atividade referente no território (Caderno do PPA 2008-2011, p. 23).

⁵ De acordo com a Lei nº 13.214/ 2014, os CODETERs “são fóruns de discussão e de participação social, constituídos por representantes do poder público e da sociedade civil presentes nos Territórios de Identidade, com a finalidade de promover a discussão local das ações e projetos de desenvolvimento territorial sustentável e solidário, auxiliando o CEDETER no cumprimento das competências previstas nesta Lei.

⁶“CEDETER, órgão de caráter consultivo e de assessoramento, vinculado à Secretaria do Planejamento, com a finalidade de subsidiar a elaboração de propostas de políticas públicas e estratégias para o desenvolvimento territorial sustentável e solidário do Estado da Bahia” (BAHIA, Lei nº 13.214 de 29 de dezembro de 2014).

Embora os Colegiados fossem constituídos de representantes de diversos segmentos sociais, havia o predomínio de entidades da agricultura familiar e ausência de muitos segmentos, dentre os quais o setor público e o empresarial, portanto demandando maior representatividade.

Sob a coordenação da Secretaria do Planejamento – Seplan, as discussões foram suscitadas a partir do mapa estratégico do estado, o qual era composto de dois eixos de desenvolvimento – área social e área econômica - e quinze diretrizes estratégicas relacionadas aos temas, sobre os quais os participantes elaboravam propostas de intervenções. Foi produzido e distribuído durante as plenárias um manual intitulado Caderno do PPA Participativo o qual continha informações básicas sobre a estrutura programática do PPA.

Com base na estrutura programática definida pela Seplan, aplicou-se a metodologia de discussão em grupos, distribuídos em salas e divididos por temas: educação, saúde, segurança, agricultura, entre outros. Durante as discussões, eram elaboradas as propostas por subgrupos e consolidadas para apresentação e validação em plenária com todos os participantes, sendo posteriormente encaminhadas pela Seplan aos órgãos responsáveis para incorporação nos programas do PPA. O número de participantes de cada plenária territorial atingiu a média de 470 pessoas, conforme dados da Seplan, disponível em web site.

Ressalte-se que a participação nas discussões do PPA possuía um caráter consultivo, não havendo definição de quota orçamentária ou de prioridades temáticas para deliberação nem nenhum mecanismo que garantisse a inserção das propostas no planejamento.

O objetivo do PPA Participativo é o de debater e propor políticas públicas indutoras para o desenvolvimento integrado de longo prazo do território, atuando como eixo condutor de um modelo de crescimento sustentável. Não será o propósito destas plenárias discutir/aprovar recursos ou obras e serviços para os municípios (Caderno do PPA Participativo 2008-2011, p.23).

Para viabilizar o processo da consulta popular, foi constituído um grupo de moderadores⁷, formado por servidores do estado, os quais foram capacitados para a atuação nessa atividade. Cabe destacar o envolvimento das Secretarias no

⁷ Foi criado em de 25 de setembro de 2009, através do decreto nº 11.729, o Núcleo de Moderadores do Estado da Bahia, vinculado à Seplan.

processo, compartilhando a responsabilidade na organização das plenárias nos territórios, incluindo os custos e logística.

De acordo com a Seplan, no conjunto dos 26 territórios, 12.343 representantes dos segmentos sociais foram credenciados nas plenárias do PPA 2008-2011, das quais resultaram 8.343 propostas. Considerando os grupos temáticos, registrou-se maior número de participantes nas áreas da agricultura e desenvolvimento rural, respondendo por 22,3% dos participantes, seguido de educação com 14,6 % e saúde com 10,6% dos cadastrados.

Um aspecto qualitativo importante a ser ressaltado na primeira edição do PPA participativo diz respeito ao tempo disponível para as discussões das propostas pelos grupos. Com uma programação prevista de 8 horas de atividades, distribuídas em 02 turnos, na prática a carga horária destinada às discussões dos grupos temáticos e consolidação das propostas se reduzia uma vez que parte do tempo se voltava para a abertura institucional, com a presença das autoridades estaduais, regionais e municipais.

O produto das consultas foi alvo de muitas discussões e críticas por segmentos do governo, sob o argumento de que as propostas se apresentavam de forma excessivamente genérica ou pontual, com uma perspectiva local, desvinculada da visão regional. Entretanto, os dados apresentados no PPA 2008-2011 revelam que predominaram propostas de abrangência regional:

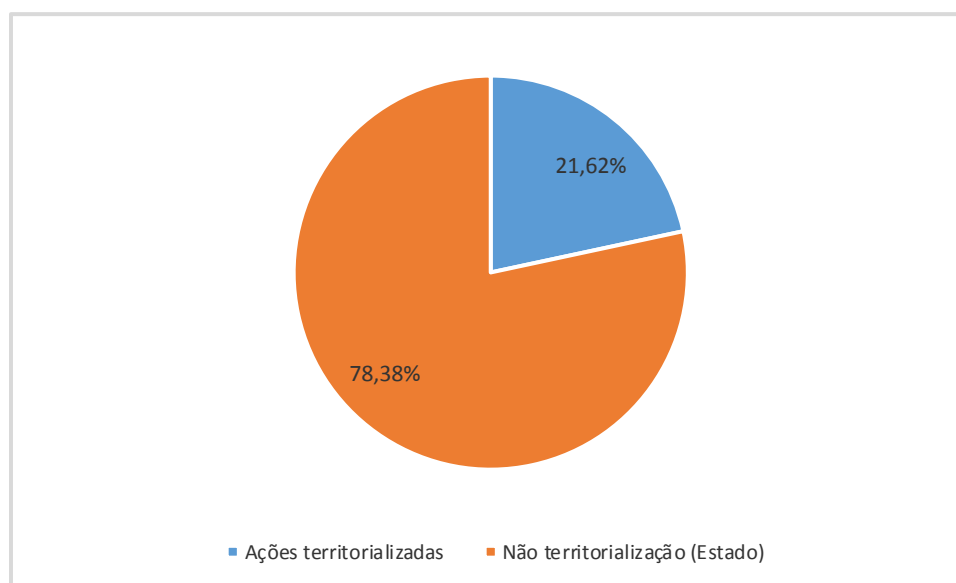
Outro aspecto que deve ser ressaltado é a maturidade das propostas apresentadas pelos representantes da sociedade, contrariando as expectativas dos que sempre difundiram o falso dilema da qualidade versus participação, ou dos que temiam uma enxurrada de propostas paroquiais. Ao final, o resultado foi a apresentação de 85% de propostas programáticas e territoriais, contra apenas 15% de caráter pontual e localizadas em algum município específico (BAHIA, PPA 2008-2011, p. 64)

Pode-se constatar que a questão fundamental não é a natureza das propostas produzidas pela sociedade, mas a predisposição dos gestores em compartilhar as decisões sobre as políticas a serem implementadas efetivamente. Segundo depoimentos de representantes da sociedade civil, captados durante contatos diretos em diversos eventos, encontrou-se dificuldade de identificação das suas proposições no Plano Plurianual elaborado, o que causou questionamentos

acerca dos objetivos e significado do processo, resultando em desestímulo perante outras atividades participativas.

A percepção da sociedade de que o PPA não retrata as proposições oriundas da participação popular pode ser verificada no baixo grau de territorialização das ações governamentais, demonstrado no gráfico 01, revelando um alto grau de generalização das ações, contrariando o princípio fundamental do planejamento com base territorial, que é o foco nas especificidades de cada território.

Figura 1 – Gráfico da Distribuição Territorial dos Recursos do PPA 2008-2011



Fonte: A autora

O controle e acompanhamento da implementação das demandas ficou sob a responsabilidade do Conselho de Acompanhamento do PPA (CAPPA⁸), que se reunia bimensalmente para análise da execução das ações com base em relatórios produzidos pela Seplan, entretanto, essa sistemática tinha um caráter informativo, não influenciando no redirecionamento das ações.

Ademais, a atuação do conselho ficou restrita ao primeiro PPA, pois tinha duração coincidente com o período de vigência do mesmo, devendo ser promovida a sua renovação na lei do Plano subsequente, o que não ocorreu. Com a instituição da

⁸ O Comitê de Acompanhamento do Plano Plurianual CAPPA terá a finalidade de acompanhar a execução do Plano Plurianual PPA, da Lei de Diretrizes Orçamentárias LDO e da Lei Orçamentária Anual LOA, e será composto por Conselheiros do CEDETER representantes da sociedade civil” (BAHIA, 2014)

Política de Desenvolvimento Territorial de dezembro de 2014, o CAPPa foi incorporado à estrutura do CEDETER, como Comitê, conforme art.10 da Lei nº 13.214 de 2014.

Cabe destacar as possíveis fragilidades da participação social neste primeiro PPA (PPA 2008-2011) no que se refere à capacitação dos atores para a discussão de prioridades relativas ao desenvolvimento regional. A pouca tradição participativa da sociedade no planejamento estadual somada a perspectiva de atendimento de serviços básicos e outros fatores relacionados à própria metodologia podem ter influenciado na composição de demandas dissociadas de uma visão de desenvolvimento de longo prazo. A importância da qualificação das representações da sociedade é destacada por Bandeira (1999):

[...] a qualidade das decisões obtidas por meio da participação sempre dependerá do grau de capacitação da comunidade — ou de seus representantes — para identificar soluções adequadas para os problemas que a afetam. Em muitos casos, decisões inadequadas ou viesadas podem ser adotadas como decorrência de deficiências de informação e de fatores negativos, como preconceitos, conflitos agudos ou falta de propensão para a cooperação, ou como resultado da influência perniciosa da assimetria das relações de poder vigentes na comunidade (BANDEIRA, 1999, p. 31).

Além dos representantes da sociedade civil organizada, a metodologia da consulta incorporou nas discussões um grupo institucional para o segmento governamental - vereadores, prefeitos, vice-prefeitos, secretários municipais e servidores públicos – os quais apresentaram as suas propostas.

Para além da participação no âmbito da elaboração do Plano Plurianual do estado, embora somente tenha sido institucionalizada uma política de desenvolvimento territorial em dezembro de 2014, o governo estadual prestou apoio às atividades dos colegiados territoriais, sob a coordenação da Seplan, através de capacitações, assessoramento para elaboração dos seus Planos Territoriais de Desenvolvimento, contratação de profissionais denominados Agentes de Desenvolvimento Territorial para atuação junto aos colegiados territoriais, entre outras.

Uma fragilidade observada na implementação de uma agenda de desenvolvimento territorial reside na falta de envolvimento da maioria dos setores do governo, dependendo fundamentalmente da atuação da Seplan. Apesar do apoio da

Seplan, este se mostrou vulnerável com a ausência de mecanismos legais⁹ como também pela rotatividade na direção da Secretaria, que implicava em mudanças de concepções sobre a estratégia de desenvolvimento territorial.

O PPA 2012-2015, elaborado para o segundo mandato do governo, sofreu ajustes na metodologia, tendo como objetivo apresentado o de alcançar um nível de proposições mais abrangente numa perspectiva regional e estratégica para o desenvolvimento. Dentre as principais mudanças destaca-se a formação de Grupos de Trabalho Territoriais (GTT), compostos por representantes dos Colegiados dos 26 territórios de identidade e de instituições do governo presentes nos territórios, que receberam capacitação sobre a metodologia do PPA para posteriormente reproduzirem nos seus territórios, em plenárias preliminares.

Cada GTT era constituído de nove representantes, dos quais cinco representantes da sociedade civil, membros do Colegiado territorial, e quatro de instituições públicas com atuação no território. Coube a esse grupo promover a capacitação e articulação dos demais representantes para a participação da consulta. Ressalte-se que em decorrência da ausência de alguns segmentos nos colegiados, principalmente no âmbito empresarial, estes foram alvos de convocação direta.

Outro ajuste realizado, em diálogo com as representações sociais, foi a redução do número de participantes das plenárias para uma média de 200 pessoas, representantes dos colegiados territoriais e outras lideranças sociais não integrante dos colegiados e representantes do poder público.

A nova metodologia incluiu a utilização do Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável (PTDS)¹⁰ de cada território e demais produtos resultantes das Conferências temáticas promovidas pelas diversas Secretarias.

⁹ Antes da Lei nº 13.214 de 2014, não havia definida a forma de apoio financeiro aos Colegiados para subsidiar as suas reuniões e despesas de deslocamentos, alimentação e acomodação para o desenvolvimento de suas atividades. Decreto nº 12.354 de 25 de agosto de 2010, que instituiu o Programa Territórios de Identidade dispôs sobre o apoio financeiro apenas para viabilizar as reuniões do CEDETER.

A Lei determina no artigo 16 que “À Secretaria do Planejamento, sem prejuízo de contribuições de outros órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, compete promover o suporte técnico, administrativo e financeiro necessário para subsidiar as reuniões dos CODETERs. compete promover o suporte técnico, administrativo e financeiro necessário para subsidiar as reuniões dos CODETERs.”

¹⁰ A elaboração dos PTDS inicialmente foi fomentada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, que disponibilizou recursos para 13 territórios, ficando os demais apoiados pelo Governo do Estado, com a meta de alcançar os 27 territórios, o que não ocorreu.

Coube aos GTTs a discussão prévia desses documentos nos territórios e levantamento de propostas para serem apresentadas durante as consultas nos territórios.

Foram definidos três princípios que conduziram a participação social em suas proposições, a saber: o foco no desenvolvimento territorial, foco no caráter estratégico das propostas e inclusão da diversidade de interesses. Utilizou-se a metodologia do período anterior, através de eventos territoriais, com discussões temáticas em grupos. Uma inovação do segundo PPA foi a disponibilização de sistema informatizado, que permitiu a inserção das propostas durante as consultas para posterior análise das Secretarias.

Uma das mudanças pretendidas com a nova metodologia – capacitação dos GTTs, discussão prévia dos PTDS, etc - seria a redução do número de propostas e o foco na abrangência regional das mesmas. De acordo com dados do governo, o objetivo foi alcançado.

Nas 26 plenárias territoriais realizadas na escuta social do PPA-P foram coletadas e cadastradas pela Secretaria do Planejamento 3.288 propostas, das quais 2.996 foram apresentadas por representantes da sociedade, enquanto outras 292 foram coletadas nos grupos institucionais. O trabalho de validação realizado pela Seplan resultou em 1.952 propostas, colocadas à disposição das secretarias estaduais para análise e incorporação ao Plano Plurianual, caso elas atendam aos critérios técnicos e legais que regem o Plano e as funções dos órgãos estaduais (PPA 2012-2015, p.35).

É possível reafirmar que não houve avanços quanto a um papel deliberativo da participação da sociedade, mantendo o caráter consultivo, conforme destacado no documento do segundo PPA, segundo o qual as propostas serão analisadas considerando critérios técnicos. O papel da participação no planejamento das políticas públicas encontra-se claramente definido pelo governo, conforme expresso:

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 (CADERNO SEPLAN,2012, p.59)

A adoção da nova metodologia, em tese, conferiria a participação nas consultas públicas uma maior qualificação, produzindo propostas estratégicas para o desenvolvimento regional e menos genéricas do que a anterior, com a presença dos GTTs e demais representantes dos Colegiados (sociedade civil e poder público) e outros segmentos representativos não integrantes daquele coletivo.

Entretanto, os avanços qualitativos não foram determinantes para que o planejamento governamental seja um reflexo das contribuições provenientes da sociedade civil, constatando-se que as resistências ao compartilhamento do poder de decisão ainda se encontram profundamente enraizadas.

Nesse sentido, converge o depoimento de um representante da Coordenação Estadual dos Territórios:

[...] 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 (Ubiramar Souza, 2012, apud Caderno Seplan, 2012, p.57).

A partir de diálogos com integrantes do governo estadual e da sociedade civil, é possível constatar um consenso que na segunda experiência de elaboração do PPA alcançou uma melhoria na qualidade das propostas, mas ainda persistiram demandas pontuais e muito relacionadas ao atendimento de necessidades básicas. Por outro lado, não houve um retorno satisfatório à sociedade do quanto e o que se incorporou das propostas oriundas das consultas nos programas do PPA, persistindo os problemas do plano anterior.

Diante do caráter indicativo do processo participativo, é possível inferir que ao invés da demanda popular pautar a elaboração dos programas, projetos e ações, estes são pré-definidos pelas Secretarias, intensificando ainda mais a percepção de que a participação não se revelou um instrumento de transformação das práticas de concepção e implementação das políticas públicas, assumindo, desta forma um caráter simbólico. Nesse sentido, Bandeira (1999) argumenta:

[...] processos mal concebidos ou mal implementados não só podem levar a resultados evidentemente inadequados, mas também podem gerar descrença quanto à própria viabilidade, conveniência e credibilidade das práticas

participativas. Além disso, as práticas participativas podem ter sua credibilidade comprometida pela existência de objetivos não declarados por detrás da atuação de algum, ou alguns dos atores-chave do processo (BANDEIRA 1999, p.31).

O quadro 1 a seguir apresenta um resumo das duas edições do planejamento participativo do estado, em seus diferentes aspectos.

Quadro 1 - Comparativo PPAP 2008-2011 e 2012-2015

ASPECTO	PPA 2008-2011	PPA 2012-2015
Nº propostas	8.343	3.288
Número de participantes	12.343	6.042
Quota de participantes	Indeterminada	200 pessoas
Composição dos participantes	Representantes das entidades sociais nos territórios	Representantes da sociedade e grupos institucionais
Capacitação dos participantes (metodologia)	Sem capacitação prévia	Capacitação prévia dos GTTs e estes como multiplicadores no território.
Documentos referências para a discussão	Mapa estratégico do estado; Caderno do PPA participativo.	PTDS dos territórios, produtos das conferências temáticas.

Fonte: a autora

Há que se destacar que o cenário de distorções na implementação do planejamento participativo apresentado é influenciado pelas diferentes visões sobre a descentralização e democratização da gestão, aspecto que desencadeia outras dificuldades como o distanciamento persistente entre os resultados formais e os reais da participação, o predomínio do papel consultivo nos espaços de participação, a fragilização das representações da sociedade civil, dentre outros aspectos, que tornam a participação um fim em si mesmo.

As discussões de Dagnino (2004) acerca da convivência de dois projetos políticos distintos¹¹ no Brasil - um projeto “democratizante, participativo, e o projeto neoliberal” - expressam bem as divergências encontradas no interior do governo na implementação do planejamento participativo.

A análise do referido processo torna evidente a necessidade de aprofundar as discussões sobre o modelo de gestão participativa em curso no estado e seu papel na condução do desenvolvimento numa perspectiva regional. Os processos participativos para serem efetivos supõem a possibilidade de expressarem os interesses legítimos de todos os segmentos afetados pelas questões em discussão. As distorções nos encaminhamentos dos processos podem comprometer os avanços esperados num contexto de consolidação democrática.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As conquistas resultantes da maior presença de organizações da sociedade no planejamento das políticas públicas ganham maior extensão diante do fato de que a implantação da democracia participativa é muito recente. É inegável o aprofundamento democrático vivenciado no Brasil, a partir do final dos anos oitenta, e mais recentemente, na Bahia, entretanto surgem alguns questionamentos, dentre os quais: em que medida o aumento quantitativo dos espaços de participação social tem proporcionado uma efetiva incorporação das demandas populares nas políticas públicas? Quais os limites apresentados por essa estrutura participativa criada nos últimos anos?

Pensar o planejamento numa perspectiva territorial como uma forma de identificar com maior precisão as carências e potencialidades dos lugares tendo em vista o desenvolvimento, coloca a participação social como um elemento fundamental do processo. A análise da experiência participativa dos Planos Plurianuais da Bahia trouxe à tona diferentes aspectos que se constituem obstáculos

¹¹ Conforme Dagnino (2002), o processo de construção democrática enfrenta hoje no Brasil um dilema cujas raízes estão na existência de uma confluência perversa entre dois processos distintos, ligados a dois projetos políticos distintos. De um lado, um processo de alargamento da democracia, que se expressa na criação de espaços públicos e na crescente participação da sociedade civil nos processos de discussão e de tomada de decisão relacionados com as questões e políticas públicas [...]. De outro lado, com a eleição de Collor em 1989 e como parte da estratégia do Estado para a implementação do ajuste neoliberal, há a emergência de um projeto de Estado mínimo que se isenta progressivamente de seu papel de garantidor de direitos, através do encolhimento de suas responsabilidades sociais e sua transferência para a sociedade civil.

a uma efetiva influência das representações da sociedade civil nas decisões sobre as políticas públicas, a exemplo da resistência de setores do governo em compartilhar o poder de decisão.

Considerando a recente experiência da Bahia, onde a participação social se insere num contexto de busca do desenvolvimento regional, num cenário onde prevalecem as desigualdades, parece evidente a necessidade de consolidar mecanismos consistentes de participação, na escala do território. Isso requer o fortalecimento institucional e consolidação de práticas que permitam a conscientização e o envolvimento da população acerca dos problemas regionais de modo a envolvê-la na formulação e na implementação de ações voltadas para a resolução desses problemas.

Por outro lado, constitui tarefa complexa afastar a discussão da população em torno da assistência às necessidades básicas, num contexto em que há forte carência no atendimento a esses direitos, objetos de lutas contínuas para a sua conquista.

A percepção do planejamento participativo como instrumento para conduzir ao desenvolvimento territorial implica o aperfeiçoamento do processo, de modo que a visão do desenvolvimento se volte à perspectiva territorial como aspecto importante para a transformação das condições locais. Isso passa por uma percepção do projeto político que possa orientar nessa direção.

Percebe-se que há vulnerabilidade na incorporação das propostas oriundas das consultas públicas para a elaboração do planejamento, ficando a critério de cada Secretaria em considerar as contribuições da sociedade civil organizada, uma vez que não há nenhum mecanismo que dê obrigatoriedade como também não há unanimidade quanto à aprovação aos processos participativos no âmbito do governo, contribuindo para resultados insipientes e, conseqüentemente, na descrença no processo.

Pode-se afirmar que houve avanços no que se refere à criação de espaços de participação, mas o principal desafio é superar o nível institucional-legal e as práticas participativas se constituírem de fato o elemento central da construção do desenvolvimento territorial. Para que esta não se torne um fim em si mesmo dentre outros elementos importantes estão a formação e capacitação dos atores, que

envolve a disponibilidade de recursos financeiros e apoio institucional, além da ampliação do papel da participação para um papel deliberativo.

A realimentação do processo demandará um posicionamento claro do governo quanto aos objetivos e papel da participação social como também uma reação dos segmentos da sociedade civil no sentido de se posicionar frente aos obstáculos e provocar o debate para que o processo tenha os aperfeiçoamentos necessários, buscando alternativas e parcerias para o fortalecimento da sua atuação e reivindicar do governo as iniciativas que lhe cabem, pois o papel reivindicatório é determinante para as conquistas dos direitos em todas as suas dimensões.

REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo (Org.). **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 287 p.2007.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 443 - 464, 2007.

BAHIA. Plano Plurianual Participativo (PPA-P) 2008-2011. **Lei nº 10.705 de 14 de novembro de 2007**. Disponível em: <<http://www.seplan.ba.gov.br>>.

BAHIA. Plano Plurianual Participativo (PPA-P) 2012-2015. **Lei nº 12.504 de 29 de dezembro de 2011**. Disponível em: <<http://www.seplan.ba.gov.br>>.

BAHIA. **Plano Plurianual Participativo (PPA-P) participativo**: registro de uma história. – Salvador: Seplan, 2012.

BANDEIRA, Pedro. **Participação, Articulação de Atores Sociais e Desenvolvimento Regional**. Novas Formas de Atuação no Desenvolvimento Regional. Rio de Janeiro: IPEA 2009.

BRASIL. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. Disponível em: <<http://www.integracao.gov.br>>.

BRASIL. **Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais**. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br>>.

DAGNINO, Evelina. ¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? Em: MATO, Daniel (Coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004. p. 95-110.

DALLABRIDA, Valdir Roque ;ZIMERMANN, Viro José. Descentralização na gestão pública e estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento: o papel dos consórcios intermunicipais. **G&DR**, v. 5, n. 3, p. 3-28, set./dez. 2009.

OLIVEIRA, Francisco de. **Aproximações ao enigma**: o que quer dizer desenvolvimento local? São Paulo: Polis; Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV, 2001. 40p.

OLIVEIRA, Francisco de. **Elegia para uma re(li)gião**: SUDENE, Nordeste. Planejamento e conflito de classes. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981. 132 p. (Estudos sobre o Nordeste, v. 1).