

**UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA LUSOFONIA AFRO-  
BRASILEIRA  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

HELENA CARLA CAZAES FAGUNDES

**O PLANO PLURIANUAL PARTICIPATIVO NA BAHIA 2008-2011: UMA BREVE  
ANÁLISE SOBRE A EDUCAÇÃO BÁSICA**

São Francisco do Conde

2015

HELENA CARLA CAZAES FAGUNDES

**O PLANO PLURIANUAL PARTICIPATIVO NA BAHIA 2008-2011: UMA BREVE  
ANÁLISE SOBRE A EDUCAÇÃO BÁSICA**

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal, Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira. Como requisito para obtenção do grau de Pós-graduada em Gestão Pública Municipal.

São Francisco do Conde

2015

**Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro- Brasileira**  
**Direção de Sistema Integrado de Bibliotecas da Unilab (DSIBIUNI)**  
**Biblioteca Setorial Campus Liberdade**  
**Catálogo na fonte**

**Bibliotecário: Gleydson Rodrigues Santos – CRB-3 / 1219**

---

F141a Fagundes, Helena Carla Cazaes.

O Plano Plurianual Participativo na Bahia 2008-2011: uma breve análise sobre a educação básica. / Helena Carla Cazaes Fagundes. – São Francisco do Conde, 2015.

53 f.; 30 cm.

Monografia do curso de Especialização em Gestão Pública Municipal da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira – UNILAB.

Orientador:  
Inclui referências.

1.Planejamento educacional. 2. Educação – Plano plurianual. I. Título.

CDD 371.207

---

HELENA CARLA CAZAES FAGUNDES

**O PLANO PLURIANUAL PARTICIPATIVO NA BAHIA 2008-2011: UMA BREVE  
ANÁLISE SOBRE A EDUCAÇÃO BÁSICA**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao curso de especialização em Gestão Pública Municipal, Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira, como requisito para obtenção do grau de pós-graduada em Gestão Pública Municipal.

Aprovado em \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

Banca

---

---

---

FAGUNDES, Helena Carla Cazaes. O Plano Plurianual Participativo na Bahia 2008-2011: uma breve análise sobre a educação básica. Trabalho de Conclusão do Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal- Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira, São Francisco do Conde, 2015.

## **RESUMO**

Este trabalho faz um levantamento de dados sobre a história do planejamento governamental no Brasil, participação popular e democrática no Brasil; e participação popular na Bahia. Tendo como enfoque o Plano Plurianual Participativo. Examina de forma sintética as ações realizadas pelo governo do estado da Bahia entre os anos de 2008 a 2011, especificamente as voltadas para a área da educação básica.

O objetivo perseguido aqui foi de verificar as necessidades e prioridades apontadas pela população durante as plenárias do PPA-P realizadas. Vale lembrar que o Plano Plurianual Participativo se destaca como ferramenta da democracia participativa que vem ganhando cada vez mais destaque. Por ter sido apontada como a área de maior prioridade em 23 dos 26 territórios de identidade da Bahia (atualmente são 27) a educação básica é o foco dos levantamentos aqui apontados.

Palavras-chave: planejamento governamental; Gestão democrática, participação social, planejamento participativo e educação básica.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

**BA- Bahia**

**CAPPA- Conselho de Acompanhamento do PPA**

**CEDETER- Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial**

**CET- Coordenação Estadual dos Territórios**

**CF- Constituição Federal**

**COCEPLAN- Coordenação Central de Planejamento**

**COODETER- Colegiados de Desenvolvimento Territoriais**

**DIREC- Diretoria Regional de Educação**

**EBDA- Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola**

**EC- Emenda Constitucional**

**ECR- Emenda Constitucional de Revisão**

**EJA- Educação para Jovens e Adultos**

**FNDE- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação**

**GTT- Grupos de Trabalhos Territoriais**

**IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia Estatística**

**IDEB- Índice de Desenvolvimento da Educação Básica**

**INEP- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas em Educação**

**LDO- Lei de Diretrizes Orçamentárias**

**LOA- Lei Orçamentária Anual**

**MEC- Ministério da Educação**

**ONG- Organização Não-Governamental**

**OP- Orçamento Participativo**

**OPI- Orçamento Plurianual de Investimentos**

**PFL- Partido da Frente Liberal**

**PNAD- Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**

**PND- Plano Nacional de Desenvolvimento**

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

**PNLD- Programa Nacional do Livro Didático**

**PPA- Plano Plurianual**

**PPA-P- Plano Plurianual Participativo**

**PT- Partido dos Trabalhadores**

**SABE- Sistema de Avaliação Baiana de Educação**

**SAEB- Secretaria de Administração do Estado da Bahia**

**SEC- Secretaria de Educação**

**SEPLAN- Secretaria de Planejamento**

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

**SMED- Secretaria Municipal de Educação**

**TCU- Tribunal de Contas da União**

**TOPA- Todos Pela Alfabetização**

**TRILHA- Programa Estadual de Inserção de Jovens no Mundo do Trabalho**

## SUMÁRIO

<b>1. Introdução .....</b>	<b>8</b>
<b>2. Planejamento governamental no Brasil .....</b>	<b>12</b>
<b>2.1 O Plano Plurianual .....</b>	<b>13</b>
<b>2.2 A Lei de Diretrizes Orçamentárias .....</b>	<b>14</b>
<b>2.3 A Lei Orçamentária Anual .....</b>	<b>15</b>
<b>3. Participação Popular e Gestão Democrática no Brasil .....</b>	<b>17</b>
<b>4. Gestão Democrática na Bahia: O PPA-P 2008-2011.....</b>	<b>20</b>
<b>5. Metodologia .....</b>	<b>28</b>
<b>5.1 Entrevistas .....</b>	<b>30</b>
<b>5.1.1 Técnicos da Secretaria de Planejamento .....</b>	<b>30</b>
<b>6. Educação Básica .....</b>	<b>31</b>
<b>7. Área da educação no PPA 2008-2011 .....</b>	<b>33</b>
<b>8. Execução das propostas voltadas para a educação: visão da gestão .....</b>	<b>36</b>
<b>9. Visão crítica da realidade da educação baiana .....</b>	<b>42</b>
<b>10. Considerações finais .....</b>	<b>46</b>
<b>11. Referências bibliográficas .....</b>	<b>48</b>



## 1. Introdução

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A construção de um Estado democrático envolve vários aspectos, entre eles, a estruturação de eixos voltados aos direitos de cidadania e soberania popular. Nesse contexto apesar dos consideráveis avanços que ocorreram na administração pública brasileira, ainda há grandes dificuldades em tornar o processo de integração entre sociedade e governo mais democrático e participativo.

Diante deste quadro, este trabalho buscou aprofundar-se na realização do PPA-P 2008-2011 realizado no estado da Bahia e fazer um levantamento de informações voltadas a área de educação básica, eixo apontado como prioritário em 23 dos 26 territórios de identidade da Bahia, explicitar quais foram e se as propostas voltadas para a educação básicas foram atendidas pelo governo do estado.

Para uma educação básica de qualidade é preciso uma série de ações e fatores: boa estrutura escolar, professores e funcionários qualificados, profissionais bem remunerados e reconhecidos que de fato envolvam-se na rotina da escola e estejam preocupados com o desenvolvimento e aprendizado dos alunos, materiais didáticos de qualidade, entre outros. É necessário que todos os indivíduos que integram a escola tenham compromisso com a educação, assim como os gestores disponibilizem meios e ferramentas para que a escola tenha condições físicas e profissionais conscientes de suas funções. Assim, unindo governo, escola e alunos, existirá de fato a possibilidade de termos uma educação brasileira e nesse caso baiana de qualidade.

As respostas para os questionamentos serão obtidas mediante análise de dados qualitativos de documentos de fontes primária e secundária- leis, decretos, cartilhas da Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia, reportagens relacionadas à execução do PPA-P, entrevistas com técnicos da SEPLAN Bahia (Secretaria de Planejamento), materiais sobre a educação básica, etc.

O trabalho foi realizado a partir de levantamentos bibliográficos- livros periódicos, artigos, resoluções, atas, sites- bem como mediante entrevistas realizadas com técnicos da secretaria de planejamento do estado da Bahia.

Assim será possível entender se de fato existe a participação social e se as necessidades apontadas pela população foram atendidas pelos gestores, já que o objetivo da gestão democrática é unir sociedade e governo e fazer com essa parceria contribua para uma nova gestão pública, mais justa e igualitária para todos.

É importante destacar que este trabalho não tem conotação partidária alguma, não se busca aqui exaltar ou criticar a administração por questões partidárias ou políticas, e sim fazer uma análise o mais imparcial possível sobre os fatos.

Na primeira parte da pesquisa encontra-se um histórico sobre o planejamento governamental no Brasil, uma breve discussão sobre a participação social e a gestão democrática no país e no estado da Bahia. Na segunda parte foi aprofundado o estudo na análise do Plano Plurianual Participativo 2008-2011 e feita uma breve análise da área de educação básica relacionada ao processo no período em questão. Por fim, na parte final da pesquisa a conclusão aponta os principais aspectos da implementação do PPA-P.

Atentar o olhar para esta temática possibilitou refletir sobre as seguintes indagações: Realmente há participação social? Até que ponto o PPA- Participativo atende as demandas da população? O que foi proposto na área de educação foi realizado? Quais foram os investimentos para a educação básica e em que ações foram aplicados?

## **2. Planejamento governamental no Brasil**

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

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

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

De acordo com MATIAS-PEREIRA (2010, p. 268) o planejamento no Brasil tem seu marco em 1948, no governo Eurico Gaspar Dutra, com a elaboração do denominado Plano Salte, cujas áreas priorizadas foram saúde, alimentação, transporte e energia. Posteriormente, foi aprovado em 1956, o Plano de Metas, que priorizava os setores de energia, o desenvolvimento de rodovias e ferrovias, os serviços portuários e aeroviários, o fortalecimento das indústrias de base, e a mecanização agrícola. Em 1963 surge o Plano Trienal, que tinha como objetivo corrigir desníveis regionais existentes, mediante criação de incentivos fiscais; melhorar as

condições de saúde pública, intensificar as ações no campo educativo e da pesquisa tecnológica, reduzir a dívida externa, combater a inflação, entre outros.

Posteriormente surgem: Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), 1964/67; Plano Decenal, 1967/76; Reforma Administrativa e Sistema de Planejamento; I Orçamento Plurianual de investimentos (OPI), 1968/70; Programa de Metas e Bases para a Ação de Governo, 1970/73; II OPI e o I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), 1972/74; Programa de Acompanhamento; Programa Geral de Aplicações; II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), 1975/79; III Plano Nacional de Desenvolvimento (III PND), 1980/85; I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (I PND-NR), 1986/89.

Após a Constituição Federal de 1988 um novo sistema de planejamento público foi instalado no Brasil ancorado no PPA (Plano Plurianual) e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). A partir da Carta Magna ficaram estabelecidos os principais instrumentos do sistema de planejamento e orçamento da administração pública, quais sejam o PPA, LDO e a LOA (Lei Orçamentária Anual).

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

Antes o processo de planejamento não aproximava a população do governo, isso dificultava o entendimento sobre o que realmente era necessidade social e deveria entrar no PPA. Não havia interesse em desenvolver o processo de democracia participativa no estado até então.

Uma nova modalidade de planejamento passa a ser implantada no Brasil, o planejamento participativo, que surge como uma tentativa de aproximar a sociedade das questões políticas e das ações governamentais que de fato venham trazer benefícios. Ouvir do próprio cidadão quais as suas reais necessidades faz com que o governo tenha maior possibilidade de criar e executar programas e ações que promovam o desenvolvimento social.

## **2.1 O Plano Plurianual**

O PPA é uma das peças que compõe o instrumento orçamentário adotado no Brasil, é considerado uma ferramenta de planejamento de médio prazo já que tem vigência quadrienal.

É no PPA que o governo define as suas prioridades, ou seja, quais as ações e programas mais relevantes para determinado período. Quando finalizado, o governo envia o PPA para a Assembleia Legislativa para que seja apreciado pela Câmara dos Deputados.

Este plano é elaborado o primeiro ano de mandato do chefe do executivo, tendo vigência durante os quatro anos seguintes. O prazo de entrega deste documento ao Legislativo é 31 de agosto e a sua aprovação deve ocorrer até 15 de dezembro. É importante salientar que o PPA não é orçamento, só depois da apreciação do plano pela Câmara dos deputados é que o orçamento é elaborado. De acordo com o Art. 165 § 1º da Constituição Federal:

A lei que institui 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.

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

## **2.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias**

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) liga o PPA à Lei Orçamentária Anual (LOA). Ainda segundo o artigo 165 da Constituição Federal §2º:

A Lei de Diretrizes Orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

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

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

O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.

Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o Plano Plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

### **2.3 A Lei Orçamentária Anual**

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

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

O orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público;

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

O orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público.

Pares e Valle (2006, p. 242) afirmam que a forma conceitual de planejamento adotada no Brasil é a de planejamento flexível e intensivo em gestão. O plano é executado por meio dos orçamentos, que por força da integração são transformados em peça estratégica para as mudanças propostas pelo governo. Este é o primeiro movimento de mudanças para a constituição de um orçamento estratégico, o segundo movimento surge quando o PPA se



torna móvel e assegura a manutenção permanente de um horizonte de médio prazo (quatro anos), mesmo com o decorrer dos anos durante a sua vigência formal.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### **4. Gestão Democrática na Bahia: O Plano Plurianual Participativo 2008-2011**

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

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

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

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

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

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

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

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

A partir daí são instituídos: o Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial (CEDETER), como um fórum consultivo permanente para subsidiar a elaboração de políticas públicas territoriais, alicerçadas na proposta de desenvolvimento sustentável, em permanente

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

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

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

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

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

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

De acordo com a SEPLAN, após o primeiro PPA-P, em 2007, outros processos de consulta à sociedade civil foram realizados no estado, como as conferências de cultura, educação,

direitos humanos, comunicação, juventude e igualdade social. Além disso, aconteceram os diálogos territoriais, entre os meses de abril e junho de 2010, promovidos pelo CAPPa e pela Coordenação Estadual dos Territórios (CET).

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

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

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

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

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



dos GTTs. Com esse seminário buscou-se mostrar aos participantes um balanço dos sucessos e insucessos da experiência do PPA-P, visando melhoras e tornar mais eficiente o andamento do presente planejamento, bem como: qualificar as propostas e indicar as limitações orçamentárias com o intuito de fazer com que cientes das condições dos governos, as propostas condissessem com o que poderia de fato ser realizado.

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

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

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

- a) Tumultuado processo consultivo nos Colegiados Territoriais: a ausência de normas claras para o processo de indicação das propostas – tais como a definição de recursos programados, a comunicação prévia às secretarias responsáveis ou a efetiva incorporação da proposta ao Plano Plurianual 2008-2011, para que, assim, pudesse ser incorporada à LOA 2010- somou-se à desarticulação de diversos Colegiados Territoriais para a condução da consulta, acarretando dúvidas ou falhas na indicação das prioridades;
- b) Não engajamento das secretarias setoriais na discussão sobre as prioridades territoriais;
- c) [...] por falta de mecanismos, dúvidas entre os conselheiros: não se sabia se as propostas haviam sido incorporadas ao orçamento; se seriam executadas ou, até mesmo, se foram executadas; e se as secretarias estavam, de fato, analisando as propostas;
- d) A estratégia empregada pela Secretaria de Planejamento de tentar construir um elo entre as demandas do PPA Participativo e as leis orçamentárias de 2010 e de 2011,

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

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

A experiência mostra que a Bahia sai à frente de outros estados brasileiros na tentativa de desenvolver gestões cada vez mais democráticas, no entanto é preciso explicitar que enquanto houver grandes disparidades entre a teoria e a prática, ficará mais difícil alcançar um nível totalmente satisfatório de participação social na administração pública.

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

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

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

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

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

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

O PPA-P é formado por três eixos:

**Eixo 1** – Inclusão Social e Afirmação de Direitos (políticas sociais e afirmação de direitos).

*Núcleos:* Educação, Saúde, Inclusão social, Infraestrutura social, Igualdade de direitos humanos da igualdade racial;

- **Eixo 2** – Desenvolvimento sustentável e infraestrutura para o desenvolvimento (ações para garantir expansão e empreendimentos das atividades sociais para geração de riquezas de forma sustentável).

*Núcleos:* Cadeias e redes produtivas (indústria, comércio, serviços e mineração); Agropecuária; Meio Ambiente; Ciência, Tecnologia e Inovação; Turismo, Cultura.

- **Eixo 3** – Gestão democrática do Estado (busca a transparência, a participação e o diálogo social e implantação de gestão por resultado).

*Núcleos:* Planejamento e gestão governamental; gestão de serviços do Estado; Gestão financeira; Gestão de pessoas; Participação e controle social.

## **5. Metodologia**

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

- **Documentação indireta**

Como bem afirma Amaral (2007, p.1) a pesquisa bibliográfica é uma etapa fundamental em todo trabalho científico que influenciará todas as etapas de uma pesquisa, na medida em que der o embasamento teórico em que se baseará o trabalho. Sendo assim, buscou-se inicialmente fazer um levantamento da literatura sobre a história do planejamento governamental no Brasil em âmbito nacional e estadual, visando entender como se deu o desenvolvimento do sistema de planejamento brasileiro até o que hoje se conhece por planejamento participativo.

O acesso à bibliografia foi feito de modo manual e eletrônico. Com tais documentos foi possível analisar as diferentes percepções dos autores quanto ao planejamento, planejamento participativo e sua evolução no Brasil e na Bahia; bem como acompanhar o processo de evolução da gestão democrática no estado e a área da educação no PPA-P 2008-2011.

Neste aspecto, incluíram-se nas análises documentais as atas das plenárias que ocorreram durante a elaboração do PPA-P no estado, artigos, livros, site da SEPLAN BA e páginas na internet que apresentassem discussões acerca dos temas abordados.

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

- **Documentação direta**

Goldenberg (2009) afirma que a pesquisa qualitativa é útil para identificar conceitos e variáveis relevantes de situações que não podem ser estudadas quantitativamente. É inegável a riqueza que pode ser explorada nos casos desviantes da “média” que ficam obscurecidos nos relatórios estatísticos bem como o valor da pesquisa qualitativa para estudar questões difíceis de quantificar, como sentimentos, motivações, crenças e atitudes individuais. Nesse sentido, a

técnica das entrevistas torna-se fundamental para identificar nos entrevistados as reações e aferir se seus comportamentos apresentam controvérsia em relação as suas palavras.

Segundo Martins (2004), a pesquisa qualitativa é definida como aquela que privilegia a análise de micro processos, através do estudo das ações sociais individuais e grupais, realizando um exame intensivo dos dados, e caracterizada pela heterodoxia no momento da análise. O que se adequa aos objetivos deste estudo que estão voltados também a compreender a participação dos indivíduos no PPA-P 2008-2011.

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

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

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

As entrevistas e as relações estabelecidas entre o pesquisador e os envolvidos neste processo tornam-se fundamentais para o andamento da pesquisa e os resultados que serão obtidos, já que elas permitirão reconhecer nos gestores e na população as concepções do processo de realização do PPA-P. Neste contexto, Zanten (2004) apresenta que como a seleção do campo de estudo, a condução das entrevistas supõem a observação de um conjunto de regras que tem que observar primeiramente com a pertinência científica e social a guia da entrevista; o que se adéqua a metodologia em que esta pesquisa está embasada, já que foram entrevistados técnicos da secretaria de planejamento.

De modo geral, as informações diretas referentes à metodologia aplicada no processo de implementação do PPA-P foram oriundas das entrevistas.

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

Posteriormente foram realizadas entrevistas com técnicos da Secretaria de Planejamento, responsáveis pela execução e andamento das plenárias do planejamento participativo, com o intuito de colher informações a respeito de como este processo aconteceu.

Com as entrevistas concluídas e os dados necessários colhidos, as informações foram avaliadas e organizadas. Todo depoimento oral, visto como fundamental para o desenvolvimento da pesquisa foi gravado e transcrito.

## **5.1 Entrevistas**

### **5.1.1 Técnicos da Secretaria de Planejamento**

Foram entrevistados três técnicos da SEPLAN BA cujos nomes serão preservados. As entrevistas realizadas tinham questionamentos relacionados à como o PPA-P foi estruturado e implementado. Entre as perguntas feitas estavam:

- a) Em que área atua?
- b) Como funciona o desenvolvimento de seu trabalho?
- c) Como vê o PPA-P?
- d) O trabalho desenvolvido correspondeu às expectativas?
- e) Como vê o envolvimento da sociedade?
- f) Qual o envolvimento dos sindicatos e cooperativas?
- g) Como é estruturado o PPA-P?

## 6. Educação básica

Falar sobre a educação básica brasileira ainda é um assunto complexo, já que apesar de ser uma área de prioridade dentro do PPA-P 2008-2011 este ainda possui as mesmas deficiências dos anos anteriores. Desde a Constituição de 1988 esta área vem sofrendo grande mudanças, é sabido que a distribuição de renda e a riqueza do país determina o acesso e a permanência dos estudantes nas escolas.

O artigo 21 da Constituição Federal conceitua a educação básica como um nível da educação nacional que congrega e articula três etapas que estão sob este conceito: a educação infantil, ensino fundamental e ensino médio. Seguido do artigo 22 que estabelece como fins da educação básica:

*“A educação básica tem por finalidade desenvolver o educando, assegurando-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores”.*

A educação básica é o primeiro nível do ensino escolar no Brasil compreendendo: a educação infantil (crianças de 0 a 5 anos), o ensino fundamental (alunos de 6 a 14 anos) e o ensino médio (alunos de 15 a 17 anos). De acordo com dados obtidos por meio da Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação o objetivo da educação básica é fornecer os meios para que os estudantes progridam no trabalho e em estudos posteriores, sejam eles no ensino superior ou em outras modalidades educativas.

Dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas em Educação (INEP), apontam que em média cerca de 51, 5 milhões de estudantes estão matriculados na educação básica- incluem-se aqui estudantes que frequentam o ensino técnico, educação especial e o EJA (Educação para Jovens e Adultos).

É importante destacar que cada etapa da educação básica possui seus próprios objetivos. A educação infantil tem entre os seus principais objetivos o desenvolvimento intelectual, físico, psicológico e social da criança. O ensino fundamental, que é obrigatoriedade do Estado, tem como objetivos principais garantir aos estudantes a formação mínima, de modo que o



indivíduo deve dominar a escrita, a leitura e o cálculo; além de desenvolver a capacidade de compreender o ambiente natural e social, a política, a tecnologia, valores da sociedade e da família. Desde o ano de 2006 a duração do ensino fundamental passou de oito para nove anos, essa mudança se fez necessária para aumentar o tempo de permanência do jovem na escola.

O ensino médio com duração de três anos é de responsabilidade do Estado e tem por objetivos aprofundar os conhecimentos adquiridos do ensino fundamental, propiciando o desenvolvimento da autonomia intelectual e do pensamento crítico além da compreensão dos fundamentos científicos e tecnológicos.

De acordo com Cury (2002, p. 180-181) a educação infantil tornou-se uma etapa constitutiva da organização da educação nacional sob a educação básica, com isso, ela perdeu a condição anterior de área assistencial. Ainda de acordo com ele, o ensino médio é outro momento complexo e significativo da educação básica, legalmente, então, o ensino médio-gratuito no âmbito do ensino público- deixou de ser independente do conjunto da educação básica, compondo-se com ela e tornando-se progressivamente obrigatório.

Logo a educação básica tem requisitos que permitem aos estudantes adquirir conhecimentos e habilidades que os permitam ingressar no nível superior e no mercado de trabalho.

## **7. Área de educação no PPA 2008-2011**

A área de educação está contemplada na Diretriz Estratégica “Garantir Educação de Qualidade, comprometida com as demandas de aprendizagem do cidadão”, neste eixo o objetivo é alcançar a melhoria qualitativa do ensino e permitir a elevação de sua escolaridade. Aqui, são incluídos programas que tem por objetivo reduzir o analfabetismo, expandir o ensino profissionalizante, permitir o acesso de todas as crianças e jovens ao ensino básico além da expansão do ensino superior. Como principais metas a serem alcançadas estão diminuir a taxa de analfabetismo e elevar o índice de inclusão na área educacional.

Durante sua execução foi propósito do governo construir, a partir das experiências acumuladas na Bahia e em outros Estados, um modelo de ensino, financeiramente viável e que possa ser universalizado, capaz de garantir o comprometimento do corpo docente e as condições de acesso, permanência e desempenho escolar do aluno.

O Governo do Estado promoveu então uma política educacional com gestão planejada, compartilhada e participativa. Este modelo visa o respeito à autonomia escolar, o fortalecimento da participação dos Conselhos Escolares e a abertura e integração da escola à comunidade, que devera ter autonomia na gestão das unidades. Este novo modelo de educação visa assim a formação integral dos cidadãos e cidadãs, envolvendo conhecimentos básicos e técnico-profissionais, bem como os relacionados ao exercício dos seus direitos e deveres.

Entre os grupos temáticos, agricultura e desenvolvimento rural foram os que tiveram maior adesão dos participantes das plenárias somando juntos 22,3%, seguido de educação 14,6% e saúde com 10,6%. Educação, saúde e geração de emprego e distribuição de renda foram indicados como prioridade pelos participantes das plenárias.

Um aspecto que deve ser ressaltado é a maturidade das propostas apresentadas pelos representantes da sociedade civil, foram 85% de propostas programáticas e territoriais, contra apenas 15% de caráter pontual e localizadas em algum município específico.

De acordo com análises realizadas por técnicos da Secretaria de Planejamento, pode-se afirmar que mais de 80% das propostas feitas pela sociedade nas plenárias do PPA-P são aderentes ao PPA e contidos nos programas e ações finalísticas das secretarias do governo do estado. Dentre estas propostas, as mais citadas foram: construção e reforma de escolas, transporte escolar e valorização dos professores e melhoria do currículo escolar.

A rede estadual de educação será reestruturada de modo a promover as mudanças necessárias nos projetos pedagógicos e curriculares, nos processos de formação continuada de professores, na redefinição dos planos de cargos e salários, na integração escola-comunidade e na criação das bases de uma escola de tempo integral realista e circunscrita ao ensino fundamental. O processo de formação e certificação de professores deverá, articulado à experiência, garantir aos docentes o pleno domínio das matérias a serem ensinadas e dos processos pedagógicos.

De 2008 a 2011 o Governo assumiu o compromisso de investir fortemente na expansão do ensino, articulando parcerias com os municípios baianos neste processo, expandindo-se assim a oferta do ensino infantil assegurando que as crianças de 0 a 6 anos de idade frequentem creches ou a pré-escola. Expandindo também a oferta da educação indígena e para aluno com necessidades especiais. Houve também por parte do Governo o compromisso em assegurar a oferta educacional nas unidades de atendimento aos adolescentes em conflito com a lei e nos estabelecimentos penais.

Por fim, instituições estaduais de ensino tornam-se parceiras na implementação do projeto de expansão e melhoria do ensino médio, oferecendo seus conhecimentos, profissionais e rede de unidades implantadas em todo o estado para a viabilização dos objetivos perseguidos.

Entre os programas voltados para garantia de educação pública de qualidade estão: Gestão e Sustentabilidade da Educação Básica (busca promover a melhoria da gestão do sistema público de ensino, visando assegurar as condições mínimas de funcionamento da rede escolar, essenciais ao acesso e à permanência do aluno na escola), Melhoria da Infra-Estrutura Estadual da Educação Básica (busca garantir padrões mínimos de funcionamento das escolas de rede pública do ensino básico, dotando-as dos meios necessários à segurança dos alunos e de condições adequadas para a aprendizagem, incrementando a qualidade dos trabalhos e garantindo a eficácia do processo educacional), Formação inicial e continuada do profissional da educação (busca promover a formação inicial e continuada dos profissionais da educação, visando a melhoria da qualidade do processo ensino-aprendizagem desenvolvidos nas escolas da rede estadual), Inclusão pela educação (busca promover a inclusão social a partir da educação, assegurando os direitos de grupos historicamente excluídos, garantindo condições objetivas para o acesso e a permanência da educação básica e superior), Qualidade na educação básica: inovação curricular (busca promover inovações nos currículos escolares, com vistas a valorizar o indivíduo na sua realidade sociocultural, reconhecendo-o como

sujeito do processo ensino-aprendizagem na apropriação de saberes necessários à sua adequada formação), Todos pela alfabetização- TOPA (busca promover uma educação de qualidade para a população de jovens e adultos, assegurando seu ingresso e sua permanência na escola, garantindo-lhes as oportunidades necessárias à apropriação da leitura e da escrita, criando as condições objetivas para sua inclusão social, política, econômica e cultural), Educação superior no século XXI (busca democratizar o acesso à educação superior de qualidade através da consolidação institucional e organizacional das melhorias na estrutura didático-pedagógica e da racionalização da gestão, possibilitando a inserção dos alunos no mercado de trabalho), Melhoria da Infra-estrutura estadual da educação superior (busca dotar a rede física do sistema educacional de ensino superior dos meios necessários à segurança dos alunos e condições adequadas para a aprendizagem, incrementando a qualidade dos trabalhos e garantindo a eficácia do processo educacional), Educação integrada: cooperação técnico-pedagógica com os municípios (busca melhorar a gestão educacional, assessorando os municípios na elaboração e implementação dos planos municipais de educação e promovendo a integração de ações e dos sistemas públicos de educação do estado da Bahia); e Expansão da educação profissional e tecnológica (busca expandir a oferta da educação profissional e tecnológica nas modalidades subsequentes, concomitante e integrada, nos níveis básico, técnico e de qualificação profissional, articulada com os projetos de formação profissional do MEC e do Ministério do Trabalho).

## **8. Execução das propostas voltadas para a educação: visão da gestão**

O governo do Estado da Bahia promoveu ao longo do ano de 2008 um conjunto de ações voltadas para a melhoria da gestão do sistema público de ensino e da qualidade do processo de ensino-aprendizagem.

Dados obtidos por meio da Secretaria de Planejamento assinalam que em 2008, o governo do estado, por meio da Secretaria da Educação, viabilizou a matrícula de 1.389.718 (um milhão trezentos e oitenta e nove mil e setecentos e dezoito) alunos na rede estadual de ensino básico. Neste mesmo ano, o ensino médio seriado foi implantado em mais de 47 localidades; o TOPA, cuja primeira etapa foi iniciada em 2007, foi concluída em 2008 com 171 mil alfabetizados.

Foram ainda os principais objetivos alcançados no ano de 2008: a instituição do processo seletivo interno para dirigente escolar e suas diretrizes básicas (sendo elas: a qualificação da gestão educacional e o estímulo à participação da comunidade escolar); a implantação do SABE- Sistema de Avaliação Baiana de Educação (que pretende assegurar o desenvolvimento de uma cultura de avaliação na rede pública de ensino, com implicações para as políticas educacionais); Foram aplicados R\$ 2,7 bilhões em várias áreas da educação; a Secretaria de Educação garantiu R\$ 25,9 milhões para o transporte escolar; conclusão de processo licitatório para aquisição e instalação de equipamentos e contratação de serviços: antenas parabólicas, TVs de LCD de 37 polegadas, computadores, aluguel de satélite, dentre outros, com instalação prevista para início em janeiro de 2009; construção de 18 unidades educacionais estaduais; recuperação de 25 unidades de ensino; o governo do estado repassou recursos da ordem de R\$ 6 milhões para a realização de pequenos reparos na estrutura predial de 534 unidades escolares; repasse de R\$ 1,9 milhão para 286 escolas com a finalidade de tornar o espaço físico apto à implantação do Programa Nacional de Informática na Educação; empenho de R\$ 62,2 milhões para a construção, reforma e reparos nas escolas; realização de certame licitatório na modalidade de pregão eletrônico, proporcionando a implantação do sistema de registro de preços, para a aquisição de mobiliários escolares; investimento de R\$ 3,4 milhões na compra de 71.580 carteiras universitárias, atendendo a 568 escolas; repasse de R\$ 4,1 milhões para 997 estabelecimentos de ensino adquirirem diversos equipamentos e mobiliários; liberação de equipamentos para unidades escolares: 85 microcomputadores, 59 copiadoras digitais, 221 aparelhos de ar-condicionado, 28.020 ventiladores, 870 bebedouros,

209 fogões industriais, 81 freezers, 107 refrigeradores, 195 liquidificadores industriais, e 48 impressoras; promoção de encontros com técnicos do FNDE/MEC para orientações acerca do monitoramento do livro didático, contemplando 256 participantes; realização de curso de formação continuada para secretários escolares e técnicos das Direcs; foram realizadas ações de credenciamento de 31 escolas, homologação de endereços, de mantenedoras e de denominação de 36 escolas do sistema público e particular, criação de duas escolas estaduais, extinção de onze escolas estaduais e 43 escolas particulares e 446 verificações de autenticidade de documentação escolar- históricos, certificados e diplomas; repasse de recursos financeiros para a manutenção escolar ordinária no valor de R\$ 16,7 milhões, beneficiando o custeio de 1.333 escolas de ensino fundamental e compartilhado, com R\$ 11,3 milhões, e 334 escolas de ensino médio, com R\$ 5,4 milhões; início da formatação de um projeto piloto para a organização do processo da alimentação escolar em 11 Unidades Escolares de Salvador; outras ações voltadas para a população indígena e portadores de necessidades especiais foram realizadas; implantação e desenvolvimento de projetos e ações socioculturais na rede estadual de ensino- implantação de 190 projetos socioeducativos; jogos escolares; festivais; inclusão e fortalecimento da educação ambiental, das linguagens artísticas, da cultura corporal e das relações étnico-raciais no currículo do ensino fundamental e ensino médio; implementação do plano de desenvolvimento e universalização do ensino médio com qualidade; eventos: olimpíadas, concursos e seminários; expansão com qualidade da oferta da educação profissional e técnica na rede estadual de ensino; Plano de educação profissional da Bahia- em 2008, o número de matrículas na rede estadual de ensino foi ampliado, passou de 4.016 matriculados em 2006, para 14.903 em 2008; Programa estadual de inserção de jovens no mundo do trabalho- TRILHA; Política de valorização dos profissionais e trabalhadores em educação, visando também a formação destes profissionais, incluindo aqui, cursos de qualificação bem como benefícios concedidos a esses profissionais; entre outras ações.

Em 2009, 350 municípios foram beneficiados com recursos para o transporte escolar do ensino médio no campo, foram aplicados 34.623 mil reais para o atendimento em transporte escolar.

De acordo com a Secretaria de Educação, ainda neste ano 328 municípios aderiram ao Programa Escola Ativa na Bahia, a mesma fonte revela que foram liberados recursos para às

escolas em tempo integral: 165 escolas estaduais, 92.338 alunos em 3 municípios foram beneficiados. Novas unidades escolares foram construídas, totalizando 19.

De acordo com os indicadores do IDEB de 2009, a Bahia alcançou com antecipação as metas de qualidade estabelecidas pelo Ministério da Educação para os anos de 2011 a 2013. O Programa TOPA- Todos Pela Alfabetização fez com que o Estado se tornasse líder em alfabetização no país e referência nacional. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE-2009), no ensino médio muitas das metas do governo na rede pública estadual foram alcançadas, principalmente as voltadas para a melhoria no atendimento às populações do campo, bem como aos povos indígenas e as comunidades quilombolas.

No ano de 2010 destacam-se as seguintes ações: 291 mil pessoas aprenderam a ler e a escrever. Ainda neste mesmo ano foram aplicados R\$ 3,9 milhões com relação as matrículas dos estudantes. Para o transporte escolar foram repassados R\$ 35,9 milhões- vale salientar que esta medida contribuiu para a frequência e para a redução da evasão dos estudantes nas escolas; mais de R\$ 97 milhões foram aplicados em ações de reforma, manutenção e construção de novas escolas; mais de R\$ 89 milhões foram aplicados na merenda escolar e outros R\$ 14,9 milhões foram investidos na aquisição de mobiliários e equipamentos para as escolas da rede estadual.

Os recursos aplicados em educação- por programa- neste mesmo ano somaram R\$ 3.393.805. Merece destaque as ações voltadas para a valorização dos professores. O Governo do Estado nomeou profissionais aprovados em concurso público e realizou novo concurso público com 3,2 mil vagas que atenderão os 417 municípios.

Matricularam-se na rede pública estadual de ensino 1.139.759 estudantes; o Governo do Estado destinou R\$ 35,9 milhões ao transporte escolar, beneficiando 120.455 alunos. Foram repassados pela Secretaria de Educação R\$ 26 milhões a 315 municípios que aderiram ao Programa Estadual do Transporte Escolar. Para as localidades de difícil acesso foram repassados R\$ 9,9 milhões diretamente a fornecedores.

Dados retirados do relatório anual de 2010, revelam também que o governo estendeu a oferta de vagas de ensino médio a mais de 4.365 estudantes em 164 localidades. Foram aplicados R\$ 97 milhões na estrutura predial das escolas da rede pública, foram 91 novas unidades escolares; os investimentos do Governo Estadual com repasse direto às escolas somaram R\$ 27,5 milhões, o que levou benefícios a 431 unidades; R\$ 12 milhões foram destinados a

manutenção destas unidades; R\$ 19,2 milhões foram destinados a todas as unidades escolares da rede estadual, para que reparos e reformas fossem realizadas; R\$ 14,9 milhões foram destinados a assegurar o suprimento de mobiliários e equipamentos às escolas- em média, 1.500 escolas da rede pública estadual foram beneficiadas.

A Secretaria de Educação empenhou R\$ 7,4 milhões para a aquisição de 47.750 conjuntos-aluno (cadeira e mesa escolar). As unidades da rede pública escolar do Estado receberam mais de 12 milhões de livros do Programa Nacional do Livro Didático.

É importante aqui destacar, que segundo o Governo Estadual, R\$ 103,7 milhões foram superados em 2010 para a gestão escolar na Bahia, sendo que R\$ 88,4 milhões foram oriundos de fontes estaduais e R\$ 15,3 milhões do Governo Federal.

Cerca de 1,2 milhão de alunos da rede pública estadual foi beneficiado com o fornecimento regular de alimentação escolar. A SEC realizou o acompanhamento físico e técnico das ações de alimentação escolar na rede estadual de educação, além de aplicar recursos estaduais e federais na execução de propostas pedagógicas apropriadas à realidade do campo.

O Governo Estadual ainda assegurou a oferta de educação para jovens e adultos a 271.364 baianos em todos os territórios de identidade, bem como sete deste territórios de identidade foram beneficiados com investimentos voltados para a educação indígena, beneficiando 7.122 alunos de 63 escolas em 24 municípios. Cerca de R\$ 10 milhões foram investidos na formação inicial dos professores da rede pública, R\$ 4 milhões para assegurar formação continuada aos profissionais da rede pública estadual, em todos os territórios de identidade.

O processo de implantação da educação integral também merece destaque nas realizações governamentais do ano 2010, este processo atendeu 127 mil estudantes de 29 municípios, foram investidos R\$ 20 milhões. Foram realizadas ainda ações voltadas para a educação ambiental, atividades socioculturais, expansão com qualidade da oferta da educação profissional na rede estadual de ensino, plano de educação profissional, gestão democrática, entre outros.

De acordo com o relatório anual de 2011, o Governo do Estado manteve o compromisso de fortalecer a educação na Bahia, dez compromissos foram assumidos para orientar e mensurar o desenvolvimento das políticas voltadas para o desenvolvimento educacional estadual, são eles: alfabetizar as crianças até os oito anos de idade e extinguir o analfabetismo escolar,



fortalecer a inclusão educacional, ampliar o acesso à educação integral, combater a repetência e o abandono escolar, assegurar a alfabetização e a escolaridade aos que não puderem efetuar os estudos na idade regular, valorizar os profissionais da educação e promover sua formação, fortalecer a gestão democrática e participativa na rede de ensino, inovar e diversificar os currículos escolares promovendo o acesso dos estudantes ao conhecimento científico, às artes e à cultura; estimular inovações e o uso das tecnologias como instrumentos pedagógicos e de gestão escolar e garantir o desenvolvimento dos jovens para uma inserção cidadã na vida social e no mundo do trabalho.

Neste ano a Bahia ultrapassou a marca das 800 mil pessoas beneficiadas pelo programa TOPA, ao longo do ano mais 89,3 mil pessoas foram alfabetizadas e outras 270 em processo de conclusão. Junto com o Governo Federal foram aplicados R\$ 40,4 milhões em obras de construção de novas escolas e melhorias de infraestrutura, 13 escolas foram entregues (9 na rural- sendo 3 escolas de educação indígena e 2 localizadas em áreas de assentamento). Foram repassados diretamente para as escolas R\$ 60,1 milhões para serem investidos nas melhorias da estrutura predial das unidades e na merenda escolar foram investidos R\$ 70,9 milhões.

Merece destaque também como ação realizada ao decorrer de 2011 a expansão da educação em tempo integral, o número de municípios beneficiados ficou em torno de 117, com investimento de R\$ 29 milhões.

Segundo dados extraídos do Sistema de Gestão Escolar, neste mesmo ano foram matriculados 1,093 milhão de estudantes na rede pública estadual de ensino. 305 municípios foram beneficiados com recursos voltados para o transporte escolar do ensino médio no campo. Vale destacar que os investimentos em transporte escolar estão decresceram devido a dois principais motivos: a expansão de atendimento em localidades distantes e a não aprovação ou não apresentação de contas do ano anterior- o que acarreta a suspensão do repasse de verba.

As reformas parciais e pequenos reparos beneficiaram 526 escolas, 1.446 escolas da rede foram beneficiadas com verba especial, denominada SOS Rede Física, 33 unidades escolares do ensino regular passaram por obras de reforma e ampliação, 14.895 bens foram adquiridos (como bebedouros, copiadoras, ventiladores, purificadores de água, bancadas para salas de informática etc).

A Secretaria de Educação destinou R\$ 1,5 milhão para aperfeiçoamento de serviços técnicos, remanejando 56 salas, ampliando 21 e realizando a manutenção de 499 salas. Encaminhou

também móveis e equipamentos (57.620) a 669 unidades. Mais de 18 mil unidades da rede pública escolar receberam 11,9 milhões de livros do PNLD, o que beneficiou 3,1 milhões de alunos do ensino fundamental e médio. A SEC inspecionou ainda, para fins de legalização, 320 escolas; realizou ainda 3.342 atendimentos a demandas apresentadas por cidadãos, gestores de escolas e outras instituições via telefone, e-mail ou presencialmente.

O Estado em 2011 firmou termo de cooperação com 217 municípios, e assim, além da distribuição de material didático- 11.904 kits professor e 129.568 kits aluno- foram realizadas ações de formação envolvendo 217 coordenadores municipais, 480 formadores e 11.904 professores alfabetizados, beneficiando 129.568 estudantes do 1º ano do ensino fundamental nas redes estadual e municipal de ensino.

Merece destaque além da educação escolar indígena, que em conjunto com a Secretaria de educação a Assembleia Legislativa da Bahia reconheceu a carreira de professor indígena através da Lei nº 12.046/2011, a educação para pessoas com necessidades especiais, onde a inclusão educacional e o atendimento beneficiou 35 mil estudantes com necessidades especiais.

Foram investidos também R\$ 8 milhões em recursos federais e estaduais para formação inicial dos professores da rede estadual. O Estado tem investido na universalização da licenciatura entre docentes do ensino público regular, a ação do governo estadual, municipais e federais criou condições para o licenciamento de 570 professores da rede estadual e 6.390 da rede municipal, ingressados desde 2009.

9.905 profissionais foram beneficiados por cursos de formação continuada, foram distribuídos 372.471 cadernos de alunos em 576 escolas e quanto ao acompanhamento presencial foram atendidas 514 escolas do ensino fundamental onde 900 professores e 214 municípios foram beneficiados.

Embora avanços significativos tenham sido realizados na área de educação provenientes do PPA-P 2008-2011, nem tudo que foi planejado e “prometido” pela secretaria de educação e de planejamento do estado da Bahia foi executado como deveria. Assim é necessário ter uma posição cética quanto a essas questões.

## 9. Visão crítica da realidade da educação baiana

Apesar dos significativos avanços e investimentos na área de educação na Bahia é inegável que ainda existem grandes deficiências. Nas plenárias ocorridas durante a realização do Plano Plurianual 2008-2011 o que mais ouvia-se da população eram propostas voltadas a melhoria no ensino básico público: escolas mais bem estruturadas, bem equipadas, professores qualificados, material didático de qualidade, fardamento e alimentação de qualidade, etc.

Estes ainda continuam sendo os principais problemas da educação no estado, dentre muitas dificuldades: baixa remuneração dos professores do ensino básico, carência nos sistemas de aperfeiçoamento e qualificação dos professores capazes de prepará-los melhor para atuar nas salas de aula, investimentos públicos insuficientes e incapazes de atender com qualidade as necessidades educacionais, baixa permanência dos alunos nas escolas (média de 4 horas diárias), um índice ainda elevado de repetência principalmente no interior da Bahia em cidades menores e mais carentes, baixa participação dos pais na escolar dos seus filhos, professores lecionando sem possuírem especialização na matéria que leciona, métodos ultrapassados, alta taxa de evasão escolar, carência de materiais escolares, escolas que não possuem estrutura física adequada, falta de cadeiras nas salas, um transporte ineficiente e que muitas vezes não atende ao número de alunos.

Cabe aqui ressaltar que um diagnóstico da Secretaria Municipal da Educação (SMED) realizado após visitas em 200 (duzentas) unidades da rede de ensino público em Salvador em Julho de 2015 detectou dez principais problemas da educação da capital baiana, sendo eles:

- Infiltração nas salas de aula
- Alta temperatura nas salas
- Mobiliário que leva falta na chamada
- Contratos terceirizados
- Equipamentos quebrados
- Material pedagógico inadequado
- Problemas na rede elétrica antiga
- Insegurança
- Falta de acessibilidade
- Problemas com a qualidade da merenda escolar.

Em março de 2015 o titular da SMED Guilherme Bellintani deu o seguinte depoimento:

*“a gente tem realidades muito diferentes de escola para escola e é muito difícil resolver de uma forma plena e rápida. Mas diria que as dez questões principais respondem por 70%, 80% das demandas”.*

A realidade da educação baiana confunde-se com a realidade da educação em âmbito nacional. De modo geral pode-se afirmar que os problemas passaram a ser muito menos quantitativos e agravam-se no aspecto qualitativo (o Brasil nos últimos dez anos triplicou o número de matrículas de jovens, especificamente esse número está em torno de 97% de indivíduos entre 7 e 14 anos que hoje frequentam a escola).

A Bahia ainda apresenta um dos piores desempenhos em qualidade de ensino público do país. De acordo com informações do Jornal Tribuna da Bahia, 70% dos pais de alunos baianos encontram-se insatisfeitos com a qualidade do ensino oferecida aos seus filhos.

Ainda nesse cenário é importante destacar outra realidade vivenciada em outro município baiano. De acordo com dados do IDEB<sup>1</sup> o município de Santa Luiza que fica a 524 km de Salvador enfrenta problemas como evasão escolar e o analfabetismo funcional dos alunos. Com uma rede de 29 escolas e aproximadamente 2.700 alunos a prefeitura reconhece o desempenho ruim e afirma que implementou um plano de ação para reverter o quadro ao assumir a gestão.

*“a gente não quer que dados sejam mascarados. A realidade vai nos mostrar onde precisamos melhorar”.* (Depoimento de Tenylle Nascimento, secretária de educação).

---

<sup>1</sup> É um índice criado em 2005 pelo MEC para avaliar a qualidade de escolas e das redes de ensino. O resultado combina a taxa de aprovação escolar com desempenho de estudantes em matemática e língua portuguesa. A partir dos resultados o governo estabelece metas de qualidade e acompanha o desenvolvimento das escolas, municípios e estados em educação. O índice é divulgado a cada dois anos.

O IDEB usa os resultados de duas avaliações do governo federal: o Saeb (Sistema de Avaliação Baiano da Educação) e a Prova Brasil. São exames complementares aplicados para estudantes do 5º ao 9º ano do ensino fundamental e do 3º ano do ensino médio em todo país.

Apesar de investimentos na qualidade de ensino e na capacitação de profissionais terem sido oriundos das propostas da sociedade durante as plenárias do PPA-P e de o governo do estado ter afirmado que ações foram realizadas voltadas a solução desses problemas, a Bahia continua sendo recordista nacional de professores sem graduação, cerca de 70 mil professores nas redes municipal e estadual. Outro problema relacionado ainda aos professores é fato de haver professor graduado em determinada área que leciona em outra.

Em Cachoeira, cidade que fica 116 Km de Salvador, um dos principais problemas da educação é o transporte. Comumente vê-se que os ônibus responsáveis por levar os estudantes da zona rural para a zona urbana fazem o percurso lotado, com estudantes de viajando em pé e em condições muitas vezes precárias.

Em Santo Amaro apesar das escolas da rede municipal terem passado por reformas durante a atual administração, a qualidade do ensino ainda não é a ideal. Segundo um levantamento feito com um grupo de 50 pais de alunos de uma escola pública municipal cujo nome será preservado, a principal insatisfação é sobre o preparo dos professores. Estes pais consideram que parte do quadro apresenta professores que não possuem aptidão para lecionar.

As disparidades entre o que propagado pelo governo e a realidade continuam, por exemplo, com relação ao objetivo de diminuir os índices de analfabetismo no estado. Pesquisas recentes (2012) do PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios) apontam que a taxa de analfabetismo na Bahia passou de 14,43% para 15,86% entre 2011 e 2012, o que equivale a 1,712 milhão de pessoas.

Em 2006 o percentual de aplicação de recursos em educação com relação a receita líquida de impostos foi de 28,96%. Esse percentual vem se reduzindo desde então, chegando a 25,89% em 2011 e a 25,51% em 2012. Os resultados do IDEB de 2011 apontam a queda dos indicadores do nível médio na rede estadual baiana em comparação a 2009, recuando de 3,1 para 3,0, e assim afastando-se da média brasileira que foi de 3,4.

Outra prova de que alguns dos objetivos não foram alcançados é exposto no 5º Relatório Anual de Olho nas Metas- 2012. O acompanhamento feito a partir dos resultados das disciplinas Português e Matemática no SAEB que é realizado a cada dois anos apontam que o ensino público do nível médio no estado ainda precisa de atenção. Para Língua Portuguesa, em 2009, apenas 23,35% dos alunos tinham aprendizado considerado adequado. Dois anos depois esse índice caiu para 17,2%. Em Matemática o índice foi ainda pior; em 2009 apenas

4,5% dos alunos tinham aprendizado considerado adequado, em 2011 este número atingiu 2,8%, este número foi bem superior a média nacional que foi de 10%.

As constantes greves dos professores baianos sinalizam ainda que não há uma satisfação da classe com relação ao reconhecimento de seu trabalho, a qualificação e a qualidade de ensino.

De modo geral pode-se observar ainda que existe grande diferença entre a realidade apresentada pelo governo do estado e aquela vista na prática. Ainda há muito trabalho pela frente, muitas escolas que precisam de reformas não só em suas estruturas físicas mas na qualidade do ensino.

## **10. Considerações Finais**

De acordo com a pesquisa realizada e com as informações apresentadas é possível notar que o plano plurianual participativo foi e é uma ferramenta fundamental para o desenvolvimento do Estado da Bahia. De fato, as propostas de maior prioridade provenientes da sociedade civil entraram para o Plano Plurianual 2008-2011 e foram executadas pela administração governamental.

Foram prioridade para a população baiana de modo geral: construção e reforma de escolas, transporte escolar e valorização dos professores e melhoria do currículo escolar. A análise dos relatórios anuais da Secretaria de Planejamento, bem como dados obtidos por meio da Secretaria de Educação e de entrevistas com técnicos da SEPLAN revelam que durante o período de vigência do PPA 2008-2011 foram realizados grandes investimentos voltados para a melhoria do transporte escolar, entre eles o aumento da frota e transportes mais novos e em melhores condições físicas, inclusive para estudantes que moram na zona rural; na construção e reformas de unidades escolares, houve um grande aproveitamento e satisfatórios investimentos inclusive com a aquisição de aparelhos que proporcionam melhores condições de ensino para os estudantes; bem como diversos cursos de capacitação e de formação para os professores foram realizados.

No entanto um longo caminho ainda deverá ser trilhado pelo governo para que a realidade baiana seja transformada e para que o estado deixe de ocupar as primeiras posições quando o assunto é a má qualidade da educação nacional.

O objetivo desta pesquisa foi contribuir para os estudos realizados no campo da participação social, gestão democrática e despertar a atenção para a questão da educação básica na Bahia, apontando as principais ações e investimentos na área e as principais inquietações da sociedade. A análise de todos os dados apresentados bem como leituras de artigos sobre a educação baiana e o processo de implementação do PPA-P apontam que ainda é preciso amadurecer essa discussão bem como é preciso investir mais e com maior antecedência nas questões pertinentes a educação.

Para que haja de fato uma evolução no cenário da educação baiana é preciso que seja mantida melhorias a cada troca de governo. Atualmente um problema rotineiro é a falta de políticas e metas bem definidas a longo prazo que facilitem o trabalho dos gestores.

Melhorar a educação é passo fundamental para qualquer sociedade evoluir de forma justa. No entanto um dos principais problemas não apenas no território baiano é que os governantes não conseguem combinar crescimento da produtividade com o avanço social.

Algumas das razões que podem ser apontadas para a baixa qualidade da educação são: os alunos muitas vezes já chegam à escola com sérias deficiências no seu desenvolvimento, o ensino de graduação em boa parte das faculdades e especificamente dos cursos de pedagogia é fraco e com pouca ênfase em aulas práticas, os diretores das escolas muitas vezes são escolhidos por questões políticas e não por mérito, e talvez o maior dos problemas seja os desvios no financiamento para a educação.

Para melhorar a gestão escolar é preciso ter diretores e secretários de educação preparados e com autonomia para implementar mudanças políticas adequadas pois as escolas baianas apresentam índices de gestão baixos. As escolas precisam ser reinventadas e a base curricular reformulada.

Os desafios da educação baiana ainda são diversos, com relação ao transporte escolar por exemplo: o transporte de alunos ainda é feito de forma improvisada em boa parte dos municípios (de acordo com dados do Tribunal de Contas da União no município de Queimadas havia 28 motos destinadas ao transporte escolar. Segundo o relatório do TCU, em 2011 uma estudante de 11 anos ficou ferida ao cair de uma dessas motos. No mesmo ano outra adolescente de 14 anos morreu em outro acidente. Ainda no estado, os auditores encontraram estudantes sendo transportados junto com bebidas e outros materiais no município de Quijunge).

Com a construção e reformas de novas unidades escolares, criação de cursos de capacitação profissional, aumento na quantidade de transporte escolar bem como transporte mais qualificado, melhorias na merenda escolar, aquisição de livros didáticos atualizados, entre outros, indicado que o governo do Estado está no caminho certo para tornar a educação baiana cada vez mais qualificada e consequentemente desenvolver e proporcionar um futuro melhor para a população baiana que vê na educação o caminho para um futuro mais digno.



## 11. Referências bibliográficas

AMARAL, João J. F. Como fazer uma pesquisa bibliográfica. Doc eletro. Fortaleza, 2007. Disponível em: <<http://200.17.137.109:8081/xiscano/courses-1/mentoring/tutoring/Como%20fazer%20pesquisa%20bibliografica.pdf>> Acesso em: 01/03/2014.

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

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

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

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

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

BAHIA. Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia. Disponível em <<http://www.seplan.ba.gov.br/>> Acesso em: 05/09/2015

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

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

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

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

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

\_\_\_\_\_. Artigo 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/ConstituicaoFederal/ConstFedTituloVI.htm>> Acesso em: 12/10/2015.

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

\_\_\_\_\_. Artigo 30. Competências dos municípios. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/topicos/10637721/artigo-30-da-constituicao-federal-de-1988>> Acesso em: 14/10/2015.

\_\_\_\_\_. Lei 10.257, de 10 de junho de 2001. Denominada Estatuto da Cidade, estabelece nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal as diretrizes gerais da política urbana. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm)> Acesso em: 12/10/2015.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 101, Lei de Responsabilidade Fiscal, de 04 de Maio de 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)> Acesso em: 14/10/2015.

\_\_\_\_\_. Lei Federal nº 10.257 de 10 de Julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/463822.pdf>> Acesso em: 07/11/2015.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.320 de 17 de Março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm)> Acesso em: 08/11/2015.

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

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

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

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação básica no Brasil. Educação social, Campinas, vol. 23, n. 80, setembro, p. 168-200, 2002.

DAVIES, Nicholas. FUNDEB: a redenção da educação básica? Educ. Soc., Campinas, vol. 27, n. 96- Especial, p. 753-774, out. 2006. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

PARES, Ariel; VALLE, Beatrice. Planejamento e orçamento governamental; coletânea/ Brasília: ENAP, P. 231, 2006. 2 V.

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

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

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

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

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

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

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

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

SITE TERRA Disponível em <<http://noticias.terra.com.br/brasil/noticias/0,,OI1700581-EI306,00-Conheca+a+biografia+de+ACM.html>> Acesso em: 16/11/2015.

SITE < <http://www.tribunadabahia.com.br/2014/03/13/fracasso-da-educacao-brasileira>>

Acesso em: 03/12/2015.

SITE <<http://www.bahianoticias.com.br/noticia/175412-secretaria-da-educacao-divulga-dez-maiores-problemas-das-escolas-municipais.html>> Acesso em 03/12/2015.

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

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

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

WAMPLER, B. Orçamento Participativo: uma explicação para amplas variações nos resultados. Disponível em: <[www.democraciaparticipativa.org](http://www.democraciaparticipativa.org)> Acesso em: 03/12/2011.

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