



**UNIVERSIDADE CATÓLICA DO SALVADOR
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
ESPECIALIZAÇÃO EM ACESSORIA POLÍTICA E GOVERNO**

ALIANE GREI DOS SANTOS MELO

**INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL:
DESAFIOS PARA A INCLUSÃO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS NO
PROCESSO DECISÓRIO.**

Salvador – Bahia

2025

ALIANE GREI DOS SANTOS MELO

**INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL:
DESAFIOS PARA A INCLUSÃO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS NO
PROCESSO DECISÓRIO.**

Pré-projeto de Mestrado apresentado à
**Especialização em Assessoria Política e
Governo da Universidade Católica do
Salvador**, como requisito parcial para
obtenção do título de **Especialista**.

ORIENTADORA: PROF.^a DR.^a CARLA
GALVÃO PEREIRA

Salvador – Bahia,

2025

Melo, Aliane Grei dos Santos.

Nº Cutter

Participação social na elaboração e gestão de políticas públicas na Bahia: um estudo sobre mecanismos de controle social / Aliane Grei dos Santos Melo. —

2025

Número total de folhas - 26.

Trabalho de Conclusão de Curso (Pré-projeto de Mestrado – Universidade Católica do Salvador, Salvador, 2025.

1. Participação social; 2. Planejamento governamental;
3. Governança; 4. Políticas públicas; 5. Bahia.

CDD [número exato da CDD conforme tema].

Este trabalho carrega o meu desejo de estudar e lançar luz sobre ações relevantes para o fortalecimento da democracia. Espero que ele fomente discussões e contribua para que novas pesquisas corroborem com a participação social na elaboração e gestão de políticas públicas na Bahia e no Brasil.

Acredito que, ao nos debruçarmos sobre esta temática, teremos a oportunidade de planejar melhor nossas ações, repensando e implementando, de forma efetiva, a participação e o controle social. Assim, dedico este trabalho a todas e todos que, como eu, acreditam na importância desse debate e atuam para transformar a realidade por meio do engajamento cidadão.

Dedico também às minhas três queridas: mainha, tia Zete e Mile, que, com paciência, interesse e apoio, não apenas compreenderam minha ausência em tantos momentos, mas também contribuíram de forma direta para a execução deste trabalho.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha orientadora, Prof.^a Dr.^a Carla Galvão Pereira, pela orientação criteriosa e pelo incentivo constante.

À Universidade Católica do Salvador e aos (às) docentes do curso, em especial à Prof.^a Dr.^a Gabriela Messias e ao Prof. Dr. Diego Mhateus Menezes, pelo aprendizado e apoio durante esta jornada acadêmica.

À equipe da SEPLAN/UCS e aos movimentos sociais com os quais dialogo, pela colaboração e pelas experiências que inspiraram este trabalho.

Aos colegas de curso, pelo companheirismo e trocas construtivas, em especial a Claudemar Góes, parceiro incondicional nesta trajetória.

À minha família e amigas (os), pela paciência, compreensão e suporte incondicional.

“A participação, para nós, sem negar este tipo de colaboração, vai mais além. Implica, por parte das classes populares, um estar presente na história e não simplesmente estar nela representadas”.

Boaventura de Sousa Santos

RESUMO

Este trabalho analisa a participação social nos instrumentos de planejamento governamental do Estado da Bahia, com foco na inclusão de movimentos sociais nos processos decisórios. Parte-se da literatura sobre democracia participativa e gestão pública para examinar como dispositivos como PPA, LDO e LOA incorporam mecanismos de escuta e deliberação, e em que medida produzem influência substantiva. A pesquisa, de abordagem qualitativa e caráter exploratório-analítico, emprega análise documental, entrevistas semiestruturadas e, quando viável, observação participante. As categorias de análise incluem grau de institucionalização, abertura e permeabilidade dos instrumentos, relações entre atores estatais e sociedade civil, mecanismos de devolutiva e obstáculos à participação qualificada. Espera-se identificar fatores institucionais, territoriais e organizacionais que condicionam a efetividade da participação no planejamento público estadual, apontando caminhos para o aperfeiçoamento de práticas de governança mais dialógicas e territorialmente sensíveis.

Palavras-chave: participação social; planejamento governamental; governança; políticas públicas; Bahia.

ABSTRACT

This work analyzes social participation in the governmental planning instruments of the State of Bahia, with an emphasis on the inclusion of social movements in decision-making processes. Drawing on the literature on participatory democracy and public management, we examine how instruments such as the Multi-Year Plan, Budget Guidelines Law, and Annual Budget Law incorporate mechanisms of consultation and deliberation, and to what extent they translate into substantive influence. This is a qualitative, exploratory-analytical study, using documentary analysis, semi-structured interviews, and, when feasible, participant observation. Analytical categories include the degree of institutionalization, openness and permeability of planning instruments, relationships between state actors and civil society, feedback mechanisms, and obstacles to qualified participation. The study aims to identify institutional, territorial, and organizational factors that condition the effectiveness of participation in state planning, indicating pathways to strengthen dialogic and territorially sensitive governance practices.

Keywords: social participation; governmental planning; governance; public policy; Bahia.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CEDETER – Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial

CODETER – Colegiado de Desenvolvimento Territorial

LOA – Lei Orçamentária Anual

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

PPA – Plano Plurianual

SEPLAN – Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia

UCS – Universidade Corporativa do Serviço Público

SUMÁRIO

Pré- Projeto de Pesquisa de Mestrado - Políticas Públicas e Participação Social	23
1. Introdução	23
2. Problema de Pesquisa	28
3. Objetivo Geral	28
4. Objetivos Específicos	29
5. Justificativa	29
6. Metodologia	30
7. Hipótese	32
8. Revisão de Literatura	33
9. Considerações Finais	35
10. Referencias Bibliográficas	37

Pré- Projeto de Pesquisa de Mestrado

Políticas Públicas e Participação Social

Título: Instrumentos de Planejamento e Participação Social: desafios para a inclusão dos movimentos sociais no processo decisório.

Autora: Aliane Grei dos Santos Melo - Graduada em Pedagogia e Gestão Ambiental. Especialista em Psicologia Organizacional; Gestão de Recursos Humanos; Gestão Ambiental, Elaboração e Gestão de Projetos Sociais; Planejamento e Orçamento Público. Vinculada à Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia através da Universidade Corporativa do Serviço Público (UCS SEPLAN) aliane.melo@hotmail.com.

Programa de Pós-Graduação: PPGCS/UFBA ou PLANTERR /UEFS

Linha de Pesquisa: Linha de Pesquisa 3 – Espaço, Política e Cidadania- UFBA e GEOMOV – Grupo de Pesquisa em Geografia e Movimentos Sociais - UEFS

Área Temática: Políticas Públicas e Participação Social

1. Introdução

A participação social é amplamente reconhecida como um dos fundamentos da democracia contemporânea e uma dimensão estratégica para a construção de políticas públicas mais responsáveis, equitativas e legitimadas socialmente. Desde a Constituição Federal de 1988, o Estado brasileiro incorporou dispositivos legais que institucionalizam mecanismos participativos no âmbito da gestão pública, como os conselhos de políticas públicas, as conferências temáticas, os orçamentos participativos e os instrumentos de planejamento plurianual. Esses arranjos institucionais visam ampliar o diálogo entre governo e sociedade civil, contribuindo para a democratização do processo decisório e para a promoção de uma governança mais inclusiva e transparente.

A avaliação da efetividade das instituições participativas (IPs) exige reconhecer que a participação social no Brasil é fruto de um processo histórico singular, no qual o Estado incorporou mecanismos de deliberação e controle social em larga escala após 1988 (AVRITZER, 2013). Conforme ressalta o autor, essa institucionalização transformou o país em um “laboratório político” para a observação de diferentes formatos de participação e seus impactos sobre a democracia e as políticas públicas, mas a compreensão de seus resultados ainda é limitada por abordagens excessivamente normativas ou meramente descritivas (AVRITZER, 2013, p. 17).

Nesse sentido, Lavallo (2013) alerta para a necessidade de distinguir a participação como valor intrínseco — vinculada a ideais de inclusão e autodeterminação — da participação como instrumento de políticas públicas. A análise deve focar em resultados mensuráveis, selecionando efeitos específicos a serem avaliados, para evitar a dispersão causada por expectativas abrangentes demais. Como argumenta o autor, “participação não deve ser concebida como um conceito absoluto e positivo por definição, mas como variável passível de gerar diferentes impactos” (LAVALLE, 2013, p. 41). Essa perspectiva é especialmente relevante para pesquisas que investigam a efetividade de instrumentos de planejamento participativo, pois obriga o pesquisador a definir quais dimensões, como redistribuição, legitimidade ou capacitação cidadã serão priorizadas na avaliação.

A discussão sobre desenho institucional, demonstrar que a efetividade das IPs está fortemente relacionada a variáveis como a clareza de competências, o grau de abertura à participação e a capacidade de influenciar decisões governamentais (FARIA; RIBEIRO, 2013). As autoras destacam que “desenhos institucionais mais inclusivos e com regras claras de deliberação tendem a ampliar as possibilidades de influência da sociedade civil” (FARIA; RIBEIRO, 2013, p. 221), o que reforça a importância de analisar não apenas a existência formal das instâncias participativas, mas também sua arquitetura e funcionamento prático.

Portanto, ao articular as contribuições de Avritzer, Lavallo e Faria & Ribeiro, observa-se que a análise da efetividade das IPs requer: situar historicamente a participação social como parte da democratização brasileira; adotar recortes analíticos claros para mensurar efeitos específicos; e avaliar o desenho institucional como elemento determinante para que a participação se traduza em impacto real sobre políticas públicas. Essa combinação de perspectivas fornece um quadro sólido para compreender os limites e potencialidades dos mecanismos de participação e para propor aperfeiçoamentos capazes de aumentar sua contribuição para a democracia e para a gestão pública no Brasil.

Apesar desse arcabouço normativo e institucional, ainda persistem desafios significativos no que diz respeito à efetividade da participação social, especialmente nos processos de planejamento, formulação, monitoramento e avaliação das políticas públicas. Em muitos contextos, os espaços participativos são marcados por assimetrias de poder, baixa representação de grupos sociais vulnerabilizados, descontinuidade institucional, fragmentação

entre esferas governamentais e insuficiência de capacitação técnica dos atores envolvidos. Diante disso, torna-se necessário investigar não apenas a existência desses instrumentos, mas, sobretudo, se e como são apropriados socialmente, e em que medida promovem uma participação qualificada e transformadora. Parte-se, portanto, de uma problematização: quais condições, práticas e mediações tornam possível que os dispositivos participativos instituídos ultrapassem a formalidade e se convertam em espaços de influência real?

A participação social, enquanto dimensão constitutiva da democracia, demanda compreender os múltiplos formatos de articulação entre Estado e sociedade civil. Como observa Luchmann (2007, p. 30), “os espaços participativos institucionalizados não são meros canais de transmissão de demandas sociais, nas arenas de disputa e negociação”. Esse entendimento rompe com visões simplistas de que a participação resulta automaticamente em decisões mais democráticas, evidenciando que a configuração institucional e as relações de poder moldam sua efetividade.

A autora argumenta que a expansão de conselhos, conferências e fóruns no Brasil pós-1988 se insere em um contexto de “redesenho das fronteiras entre o público estatal e o público não estatal” (LUCHMANN, 2007, p. 34), no qual a presença da sociedade civil na gestão pública não elimina, mas transforma os modos de mediação política. Essa perspectiva dialoga diretamente com a análise proposta neste trabalho, que busca compreender de que forma os instrumentos de planejamento, como o PPA, a LDO e a LOA, incorporam ou limitam a participação social nos territórios.

Sob esse prisma, é relevante reconhecer que, conforme Luchmann (2007, p. 42), a efetividade desses espaços depende não apenas de seu desenho institucional, mas também da “capacidade de organização e mobilização dos atores sociais”, bem como da permeabilidade das estruturas estatais. Assim, a pesquisa não se limita a verificar a existência de mecanismos participativos, mas investiga a qualidade da interação, a representatividade dos sujeitos e a influência real sobre as decisões.

Portanto, ao integrar os aportes de Luchmann (2007) à reflexão já desenvolvida com base em Avritzer (2013), Lavallo (2013) e Faria e Ribeiro (2013), constrói-se um marco teórico que permite analisar a participação social no planejamento governamental baiano como um processo dinâmico, permeado por disputas, negociações e condicionantes institucionais. Esse

enquadramento reforça a importância de compreender a participação não como um fim em si mesma, mas como parte de um arranjo mais amplo de governança pública.

No estado da Bahia, a Secretaria de Planejamento (SEPLAN) tem desempenhado um papel central na estruturação das políticas públicas estaduais, sendo responsável por coordenar o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Lei Orçamentária Anual (LOA) e os planos setoriais. Trata-se, portanto, de uma instância estratégica para compreender como os instrumentos de planejamento se articulam com a participação social nos diferentes territórios. A Bahia, com sua complexidade socioeconômica e diversidade territorial, apresenta um cenário especialmente relevante para essa investigação, uma vez que combina estruturas institucionais consolidadas com desigualdades históricas que atravessam as relações entre o Estado e a sociedade. Nesse contexto, é legítimo indagar: os processos participativos têm alcançado os territórios de forma equânime? Os instrumentos de planejamento têm sido, de fato, construídos com participação social?

A partir da vivência da autora como servidora pública vinculada à Universidade Corporativa do Serviço Público (UCS), ligada à SEPLAN, foi possível observar de forma concreta os limites e as potencialidades dos processos participativos nos instrumentos de planejamento. Essa inserção institucional proporcionou contato direto com experiências de escuta social, monitoramento participativo e articulação entre atores estatais e movimentos sociais em diversos territórios baianos. No entanto, essas experiências, por mais ricas que tenham sido, também revelaram fragilidades: em alguns casos, a participação se mostrou periférica ao processo decisório; em outros, inexistente ou desarticulada. Tais vivências suscitaram inquietações que ultrapassam a observação empírica e convidam à investigação acadêmica mais aprofundada sobre as condições institucionais, políticas e operacionais que caracterizam a participação social no planejamento governamental.

Dessa forma, esta pesquisa se propõe a investigar os instrumentos participativo de planejamento, fatores que favorecem e limitam a participação. Ao invés de partir da afirmação de que esses instrumentos promovem ou não a inclusão, a proposta é colocar essa relação em análise, identificando se há abertura institucional, quais são os canais disponíveis, quem participa e com que grau de influência. O objetivo não é comprovar uma hipótese prévia, mas construir, a partir do diálogo entre teoria e prática, elementos que ajudem a

compreender os mecanismos que potencializam ou enfraquecem a participação social em processos de planejamento no nível estadual.

Do ponto de vista teórico, o estudo dialoga com autores que abordam a participação social como prática democrática e forma de controle social, tais como Leonardo Avritzer (2002), que analisa os “espaços públicos não estatais” e os processos deliberativos na formulação de políticas; Souza (2006), que contribui com uma leitura crítica sobre a institucionalização da participação nos conselhos de políticas públicas; e Lotta (2010), que discute o papel dos burocratas e dos arranjos institucionais na implementação das políticas. Também serão mobilizadas as contribuições de Milton Santos (2006), e de autores que discutem o desenvolvimento territorial, permitindo compreender como a lógica espacial e a organização social dos territórios interferem na dinâmica de participação. Esses referenciais permitirão construir um olhar analítico sobre o entrelaçamento entre estruturas estatais e práticas participativas, reconhecendo que os territórios não são espaços neutros, mas campos de disputa, diversidade e agência política.

A hipótese orientadora deste trabalho considera que os instrumentos de planejamento governamental podem possuir um potencial estruturante para fortalecer a participação social, mas que sua efetividade está condicionada a fatores como as mediações institucionais, a capacidade de articulação da sociedade civil, e a vontade política dos governos. É preciso reconhecer que esse potencial, embora previsto em normativas, depende de arranjos dinâmicos que envolvem cultura organizacional, disputas internas, pressões sociais e a própria configuração dos territórios. A investigação pretende, assim, identificar se os processos participativos vinculados ao planejamento estadual são meramente consultivos ou se há, de fato, abertura para uma participação deliberativa, com capacidade de influenciar decisões públicas relevantes.

O estudo se insere no campo de pesquisa sobre Estado, planejamento e democracia participativa, e busca oferecer uma contribuição teórico-metodológica que dialogue com as experiências baianas, mas que também permita conexões com outros contextos federativos que enfrentam dilemas semelhantes. Com isso, pretende-se colaborar para a ampliação da compreensão sobre os caminhos possíveis para uma governança pública mais dialógica, inclusiva e territorialmente sensível. Em última instância, trata-se de interrogar como o Estado

escuta e responde à sociedade civil em seus diversos territórios, e que tipo de participação se constrói a partir dessa escuta, ou da ausência dela.

2. Problema de Pesquisa

A literatura especializada reconhece que os instrumentos de planejamento governamental — como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e os planos setoriais — possuem potencial para ampliar os espaços de participação social no processo de formulação de políticas públicas. Esses mecanismos podem funcionar como canais institucionais de escuta e diálogo entre o Estado e a sociedade civil organizada. No entanto, diferentes autores apontam que a simples existência desses dispositivos não garante a efetividade da participação, que frequentemente se vê limitada por entraves institucionais, desarticulações políticas e desigualdades territoriais historicamente acumuladas.

No contexto do estado da Bahia, tenho acompanhado de perto, por meio da minha atuação na Universidade Corporativa do Serviço Público (UCS), vinculada à Secretaria de Planejamento (SEPLAN), a forma como esses instrumentos são operacionalizados e como se estruturam os processos participativos a eles associados. Durante essa trajetória, participei de ações formativas, vivenciei momentos de escuta social e acompanhei iniciativas voltadas à articulação com movimentos sociais em diferentes territórios do estado. Essa experiência prática gerou inquietações importantes: até que ponto esses espaços têm, de fato, garantido a participação dos movimentos sociais organizados? Quando há participação, qual é o seu alcance real no processo decisório? E quando não há, o que a impede?

Essas questões me conduziram à formulação do problema central deste projeto, que busca compreender os limites e as possibilidades da participação social no âmbito do planejamento público estadual. Com base nisso, proponho as seguintes perguntas norteadoras:

- Como se concretiza a participação social nos instrumentos de planejamento da Bahia?
- Sob quais condições institucionais, políticas e territoriais essa participação ocorre, ou é limitada
- Quais fatores limitam ou favorecem essa participação?

3. Objetivo Geral

Analisar os instrumentos de planejamento governamental utilizados no estado da Bahia e a participação social nos seus processos decisórios.

4. Objetivos Específicos

- **Mapear e caracterizar** os principais instrumentos de planejamento governamental vigentes no estado da Bahia que preveem ou permitem mecanismos de participação social.
- **Analisar** as condições institucionais e operacionais para a participação social no ciclo de planejamento, com ênfase nas etapas de formulação, monitoramento e avaliação.
- **Investigar** como se configura a relação entre os atores da sociedade civil e os agentes estatais nos espaços participativos vinculados ao planejamento estadual.
- **Identificar e examinar** experiências territoriais (casos) em que a participação social foi prevista ou reivindicada nos processos de planejamento público.
- **Propor caminhos teórico-metodológicos** para o aprimoramento dos instrumentos de planejamento, com vistas a torná-los mais permeáveis à escuta qualificada, à participação substantiva e à diversidade dos territórios baianos.

5. Justificativa

O interesse por este tema surge da vivência acumulada ao longo de anos de atuação em diferentes espaços institucionais, públicos e privados, em contextos urbanos e rurais, educativos e produtivos. A atuação profissional em áreas como desenvolvimento territorial, políticas ambientais, inclusão socioproductiva, educação profissional e organização social proporcionou contato direto com diversas formas de implementação das políticas públicas e com as tensões que envolvem a participação social nesses processos.

Essas experiências permitiram observar de perto os desafios enfrentados por comunidades, movimentos sociais e agentes públicos diante da tentativa de construir políticas mais próximas das realidades territoriais. Ao mesmo tempo, evidenciaram a distância que muitas vezes se estabelece entre o desenho técnico dos instrumentos de planejamento e as formas concretas de escuta, diálogo e corresponsabilidade que deveriam estruturá-los.

A diversidade das políticas com as quais tive contato das que envolvem recursos naturais e acesso à água às ligadas à educação, trabalho e tecnologia evidenciou um padrão recorrente: a

existência de canais formais de participação que nem sempre se traduzem em influência efetiva sobre as decisões públicas. Essa constatação despertou uma inquietação que ultrapassa a prática e se converte em questão de pesquisa: como os instrumentos de planejamento público estadual têm sido organizados para incluir (ou não) os sujeitos coletivos dos territórios no processo decisório?

A literatura especializada aponta que a institucionalização da participação, por si só, não garante sua efetividade. Autores como Leonardo Avritzer, Celina Souza, Gabriela Lotta e Milton Santos chamam atenção para a necessidade de compreender os processos participativos não apenas como normas ou procedimentos, mas como construções políticas mediadas por poder, território e disputa simbólica. Assim, investigar a relação entre planejamento público e participação social exige um olhar que integre a análise institucional com a vivência territorial e os limites enfrentados na prática cotidiana.

Essa é a perspectiva que motiva esta pesquisa: buscar compreender, de forma crítica e comprometida, se e como os instrumentos de planejamento público no estado da Bahia têm se constituído como espaços legítimos de participação social, especialmente para os movimentos sociais organizados. Trata-se de uma investigação que parte de uma experiência situada, mas que deseja dialogar com o campo teórico das políticas públicas e oferecer contribuições que ajudem a fortalecer uma cultura de escuta qualificada, deliberação responsável e planejamento sensível às dinâmicas dos territórios.

6. Metodologia

Esta pesquisa será conduzida com base em uma abordagem qualitativa, de caráter exploratório e analítico, ancorada na perspectiva crítico-interpretativa. Essa escolha parte do reconhecimento de que os fenômenos investigados como a participação social nos instrumentos de planejamento envolvem sentidos construídos socialmente, e exigem compreensão profunda das experiências, práticas e contextos em que se manifestam. A investigação não busca quantificar comportamentos, mas compreender processos, relações e significados atribuídos pelos diferentes sujeitos envolvidos.

6.1 Técnicas e Fontes de Pesquisa

Para alcançar os objetivos propostos, serão utilizadas as seguintes técnicas e fontes de coleta de dados:

- **Análise documental:** levantamento e estudo de legislações, normativas, instrumentos de planejamento como o Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Orçamentária Anual (LOA), relatórios técnicos, planos setoriais e documentos produzidos por conselhos ou fóruns de participação vinculados ao Estado da Bahia.
- **Entrevistas semiestruturadas:** com sujeitos-chave envolvidos nos processos de planejamento estadual e nas experiências de participação social, incluindo:
 1. técnicos da SEPLAN e de outras secretarias envolvidas com planejamento e participação;
 2. representantes de movimentos sociais e organizações territoriais;
 3. integrantes de conselhos de políticas públicas;
 4. articuladores locais que atuam como ponte entre governo e sociedade.
- **Observação participante** (condicional à viabilidade de acesso): participação em reuniões, plenárias ou oficinas públicas associadas ao processo de planejamento, com vistas à compreensão das dinâmicas interativas entre os atores institucionais e os sociais.

6.2 Unidades de Análise (Recorte Empírico)

Serão definidos um ou dois territórios de identidade do estado da Bahia, com base nos seguintes critérios:

- existência de mecanismos formais de participação nos instrumentos de planejamento;
- histórico de atuação e articulação de movimentos sociais organizados;
- acessibilidade e disponibilidade de fontes e interlocutores para coleta de dados.

A definição dos territórios será feita após análise preliminar dos documentos oficiais e consultas exploratórias.

6.3 Eixos e Variáveis Analíticas

A análise será orientada por eixos temáticos que emergem tanto da literatura especializada quanto da experiência acumulada da pesquisadora:

- Grau de institucionalização dos espaços participativos no planejamento;

- Abertura e permeabilidade dos instrumentos à escuta e à contribuição social;
- Relação entre os atores estatais e os movimentos sociais;
- Existência (ou não) de mecanismos de devolutiva e corresponsabilidade;
- Obstáculos enfrentados para uma participação qualificada (barreiras técnicas, políticas ou institucionais).

6.4 Procedimentos de Análise

A análise dos dados será feita com base na **análise de conteúdo**, conforme a metodologia proposta por Bardin (2011), visando identificar categorias temáticas a partir da leitura sistemática dos documentos, entrevistas e registros de observação. A triangulação entre fontes será utilizada como estratégia de validação das informações e aprofundamento das interpretações.

As entrevistas serão realizadas mediante consentimento dos participantes, com gravação e transcrição integral para posterior análise. Os dados coletados serão tratados conforme os princípios éticos da pesquisa social, garantindo anonimato, privacidade e confidencialidade das fontes.

7. Hipótese

Com base nas vivências acumuladas e nas reflexões teóricas construídas ao longo desta proposta, parte-se da hipótese de que os instrumentos de planejamento governamental no estado da Bahia possuem potencial estruturante para fortalecer a participação social, especialmente por meio de normativas que preveem mecanismos de escuta e consulta pública, mas que essa participação ainda se realiza de maneira desigual, intermitente e limitada nos diferentes territórios. Essa limitação pode estar relacionada a fatores como a fragilidade institucional dos espaços participativos, a ausência de mecanismos efetivos de devolutiva e a dificuldade de articulação entre os atores do Estado e da sociedade civil organizada.

A literatura especializada corrobora essa perspectiva ao indicar que a existência de espaços institucionais de participação não garante, por si só, sua efetividade. Avritzer (2002) destaca que as estruturas participativas estão constantemente tensionadas por assimetrias de poder e padrões desiguais de acesso à informação e à influência. Gabriela Lotta (2010) reforça que o grau de permeabilidade dos instrumentos de gestão à participação cidadã é condicionado por fatores internos à burocracia pública, como a postura dos agentes de linha de frente e a cultura

institucional. Souza (2006) acrescenta que, mesmo quando os conselhos e fóruns estão formalmente constituídos, eles frequentemente operam com baixa representatividade e limitada capacidade de incidência sobre o conteúdo das políticas públicas.

A dimensão territorial da hipótese encontra respaldo em Milton Santos (2006), ao compreender o território como espaço socialmente construído, onde interagem racionalidades distintas, experiências históricas e disputas de poder. Nesse sentido, o mesmo instrumento de planejamento pode produzir efeitos distintos, conforme o contexto político, institucional e organizativo de cada território. Fischer (2002), por sua vez, observa que “a efetivação da gestão social exige a construção de espaços dialógicos e de práticas reflexivas que permitam a emergência de novos pactos sociais nos territórios”, apontando que a escuta só se torna efetiva quando sustentada por práticas consistentes de reconhecimento, mediação e co-construção.

Considerando essa hipótese, e de forma preliminar, alguns casos práticos poderão ser mobilizados como unidades de análise empírica, a exemplo de:

- **Territórios de identidade com histórico de participação em conselhos e fóruns territoriais**, como o Território de Identidade Litoral Norte e Agreste Baiano ou o Território do Velho Chico, onde há registros de articulações sociais com instâncias de planejamento estadual;
- **Experiências em que houve escutas públicas no contexto do PPA 2024–2027 ou em ciclos anteriores**, com registro documental disponível e presença ativa de movimentos sociais ou consórcios públicos;
- **Casos em que tentativas de institucionalização de espaços participativos não resultaram em influência substantiva sobre o conteúdo final do planejamento**, revelando barreiras estruturais, institucionais ou culturais à participação qualificada.

A definição exata dos casos será feita a partir de análise exploratória dos documentos oficiais, cruzamento com dados disponíveis sobre a presença de conselhos e coletivos em funcionamento, e avaliação da viabilidade de acesso aos atores sociais e gestores públicos envolvidos. A seleção não visa produzir generalizações, mas aprofundar a compreensão dos fatores que facilitam ou restringem a atuação da sociedade civil organizada nos processos de planejamento estadual.

8. Revisão de Literatura

A fundamentação teórica desta pesquisa parte de autoras e autores baianos, brasileiros e internacionais que analisam criticamente a participação social no contexto das políticas públicas. O objetivo é compreender como os instrumentos de planejamento, mesmo quando estruturados normativamente para incluir a sociedade civil, operam sob condicionantes institucionais, burocráticos, territoriais e simbólicos que influenciam a efetividade da participação.

Entre as referências baianas mais relevantes, destaca-se Tânia Fischer (2002), cuja produção sobre gestão social afirma que a efetivação da democracia participativa exige práticas reflexivas, vínculos políticos consistentes e o reconhecimento dos sujeitos dos territórios como protagonistas na formulação das políticas. Sua concepção de gestão social se ancora em uma lógica dialógica e territorializada, que ultrapassa a formalidade institucional. No contexto baiano, isso dialoga diretamente com a Política de Desenvolvimento Territorial, instituída pela Lei Estadual nº 13.214/2014, que criou estruturas como CODETER, CEDETER e CAPA — cuja atuação será objeto de análise nesta pesquisa.

Também da Bahia, Souza (2006) oferece uma leitura crítica da institucionalização da participação social no Brasil. A autora aponta que, embora a Constituição de 1988 tenha ampliado os mecanismos formais de escuta, a prática ainda é marcada por limitações de representatividade, pela ausência de mecanismos de devolutiva e pela fragmentação dos espaços participativos. Essas observações são particularmente importantes para pensar como os conselhos e fóruns territoriais previstos na política estadual se articulam (ou não) aos instrumentos de planejamento como o PPA, LDO, LOA e planos setoriais.

No plano nacional, Lotta (2010; 2019) contribui com o debate sobre a atuação dos burocratas de nível de rua, mostrando como a implementação das políticas depende das práticas cotidianas de técnicos e servidores públicos. Ao destacar os fatores organizacionais, simbólicos e institucionais que afetam a atuação desses agentes, Lotta revela como a escuta social pode ser expandida ou restrita na etapa da execução, mesmo que haja previsão normativa para participação.

Avritzer (2002), ao discutir os limites e as possibilidades da democracia participativa no Brasil, propõe o conceito de “espaços públicos não estatais” como arenas deliberativas que só ganham efetividade quando há articulação entre a sociedade civil e instituições políticas abertas ao diálogo”. Sua obra reforça que a efetividade da participação não se esgota na

existência de fóruns ou conselhos, mas depende da forma como esses espaços são ativados e reconhecidos pelos gestores públicos.

A perspectiva territorial é aprofundada pela obra de Santos (2006), que concebe o território como espaço vivido, histórico, desigual e construído socialmente. A participação, nesse sentido, é uma prática situada, que exige o reconhecimento das especificidades locais, das redes de sociabilidade e das desigualdades acumuladas. Essa leitura é essencial para a análise de como os instrumentos de planejamento operam nos diferentes Territórios de Identidade da Bahia, e por que sua efetividade não pode ser assumida como homogênea.

Com base nas aulas analisadas, a revisão também incorpora autores centrais do campo das políticas públicas. Midgley (2009) define políticas sociais como processos que promovem bem-estar e justiça social, indo além da entrega de bens e serviços. Esping-Andersen (1991), ao discutir os modelos de Welfare State, destaca as formas de estratificação produzidas pelo Estado e pela política, o que ajuda a compreender os efeitos de arranjos participativos que reforçam desigualdades já existentes.

Autores como Subirats et al. (2012) e Dunn (1981) organizam a análise de políticas públicas em componentes fundamentais — atores, instituições, recursos, obstáculos — que serão mobilizados no exame dos instrumentos baianos de planejamento. A literatura de Saravia, Weimer & Vining e Bardach será usada como suporte técnico à análise institucional, ao planejamento estratégico e às estratégias de avaliação.

Essa base teórica, articulada entre práticas territoriais, dispositivos institucionais e disputas políticas, oferece um campo fértil para a investigação proposta. Ela sustenta a pertinência da análise da participação social nos instrumentos de planejamento governamental, compreendendo que sua efetividade depende de múltiplas mediações — legais, técnicas e sociais que operam de forma desigual nos territórios e que serão investigadas empiricamente no caso baiano.

9. Considerações Finais

A presente pesquisa busca compreender como se dá a participação social nos instrumentos de planejamento governamental do estado da Bahia, com foco na inclusão de movimentos sociais organizados nos processos decisórios. Ao tratar da efetividade desses mecanismos, a proposta se propõe a ir além do discurso normativo, interrogando as condições concretas que

determinam a presença — ou ausência — da sociedade civil nos espaços de planejamento e deliberação das políticas públicas.

Nesse sentido, a Lei Estadual nº 13.214/2014, que institui a Política de Desenvolvimento Territorial da Bahia, representa um marco importante. Ao reconhecer os Territórios de Identidade como espaços legítimos de construção de políticas públicas, e ao prever instâncias colegiadas como CEDETER, CODETERs e CAPA, a lei estabelece um compromisso formal com a democratização do planejamento e com a descentralização das decisões. No entanto, o que está em jogo nesta pesquisa não é a validade legal desses instrumentos, mas sim sua apropriação social, sua permeabilidade ao diálogo e sua capacidade de gerar pactos políticos efetivos nos territórios.

O estudo se insere, portanto, no esforço de dialogar com autores que reconhecem os limites e as contradições das políticas participativas institucionalizadas, como: Avritzer, Lotta, Souza e Fischer, sem perder de vista a potência que essas mesmas políticas carregam quando sustentadas por práticas reflexivas, mediações qualificadas e processos territoriais vivos. Como reforça Milton Santos, não há política pública que se efetive sem considerar o território como espaço de existência, conflito e construção coletiva de sentidos.

Ao investigar se e como os instrumentos de planejamento existentes têm contribuído para a escuta, o reconhecimento e a inclusão substantiva dos sujeitos políticos organizados nos territórios baianos, a pesquisa pretende oferecer subsídios analíticos e propositivos para o aprimoramento da gestão pública estadual. Trata-se, em última instância, de colaborar com a construção de uma democracia que não se limite à representação formal, mas que se alicerce no diálogo, na corresponsabilidade e na valorização da diversidade territorial.

Mais do que constatar ausências, a proposta é lançar luz sobre possibilidades. Possibilidades de reorganizar o planejamento a partir da escuta ativa, de reconstruir pactos sociais nos territórios e de fortalecer instrumentos que não apenas planejem “para”, mas que sejam construídos “com”. Acredita-se que, ao investigar essas interfaces, será possível contribuir não apenas com a produção de conhecimento acadêmico, mas também com o avanço de políticas públicas mais sensíveis, justas e efetivamente democráticas. Nesse sentido, o estudo poderá oferecer elementos para tornar os instrumentos de planejamento governamental mais acessíveis e eficazes para os movimentos sociais, colaborando para o fortalecimento do controle social e para a ampliação da participação popular nos processos decisórios.

10. Referencias Bibliográficas

ADDAMS, Jane. *Charity and Social Justice*. Proceedings of the 37th Conference on Charities and Corrections. Ft. Wayne, IN: Archer Printing Co., 1910.

ARRETCHE, Marta Tereza da Silva. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, Maria Cecília R. N.; CARVALHO, Maria do Carmo B. *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

AVRITZER, Leonardo. *Democracia e os Espaços Públicos no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

BARDACH, Eugene. *A practical guide for policy analysis: the eightfold path to more effective problem solving*. Thousand Oaks: Sage Publications, 2012.

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2011.

BOGDAN, Robert; BIKLEN, Sari. *Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos*. Porto Alegre: Artmed, 1994.

DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna S. *O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens*. Porto Alegre: Artmed, 2006.

DUNN, William N. *Public Policy Analysis: an introduction*. 3. ed. New Jersey: Pearson Prentice Hall, 2004.

ESPING-ANDERSEN, Gøsta. *As três economias políticas do Welfare State*. Lua Nova, São Paulo, n. 24, p. 85–116, 1991.

FARIA, Carlos Aurélio P. (Org.). *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012.

FISCHER, Tânia. Gestão social e políticas públicas: desafios à efetivação da democracia participativa. In: ENCONTRO DA ANPAD, 26., 2002, Salvador. Anais [...]. Salvador: ANPAD, 2002.

FUKS, Mario. Definição da agenda, debate público e problemas sociais: uma perspectiva argumentativa da dinâmica do conflito social. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais – BIB*, n. 49, p. 79–94, 2000.

GIL, Antonio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

CARDOSO JÚNIOR, José Celso (Org.); GARCIA, Ronaldo Coutinho (Org.). *Planejamento estratégico governamental em contexto democrático: lições da América Latina*. Brasília, DF: Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, 2014. (Caderno EIAPP; 2014). Apresentação: Paulo Sérgio de Carvalho; Prefácio: Gregorio Montero; Introdução e Capítulos

1 e 6. 138 p. ISBN 978-85-256-0071-4. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/986/5/Planejamento%20Estrategico%20Governamental%20em%20Contexto%20Democratico.pdf>>. Acesso em: 02 jul. 2025.

KINGDON, John W. *Agendas, alternatives and public policies*. Boston: Little Brown, 1984.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Interfaces socioestatais e instituições participativas: dimensões analíticas. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 109, p. 13-49, 2020. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ln/a/KSXdYRBF4kgdctD9TGr6rTx/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 02 jul. 2025.

LOTA, Gabriela S. *Burocracia e Políticas Públicas no Brasil*. São Paulo: UNESP, 2010.

LOTA, Gabriela. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: LOTTA, Gabriela (Org.). *Teoria e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil*. Brasília: ENAP, 2019. p. 11-38.

MIDGLEY, James. *The definition of social policy*. In: MIDGLEY, James; LIVERMORE, Michelle. *The Handbook of Social Policy*. London: Sage, 2009.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde*. 14. ed. São Paulo: Hucitec, 2014.

PIRES, Roberto Rocha C. (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea, 2011.

SANTOS, Milton. *A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção*. São Paulo: Hucitec, 2006.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (Org.). *Políticas Públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, 2006. v. 1, p. 27-38.

SCHNEIDER, Sergio; SILVA, Marcelo K.; MARQUES, Paulo E. M. *Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural*. Porto Alegre: UFRGS, 2021.

SOUSA, Celina. Instituições Participativas e Representação: a experiência dos conselhos de políticas públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 21, n. 60, 2006.

SUBIRATS, Joan; KNOWEPFEL, Peter; LARRUE, Corinne; VARONE, Frédéric. *Análisis y gestión de políticas públicas*. 2. ed. Barcelona: Editorial Planeta, 2012.

WEIMER, David L.; VINING, Aidan R. *Policy Analysis: concepts and practice*. 5. ed. Boston: Longman, 2011.