

FACULDADE LATINO-AMERICANA DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

**JOSÉ CLÁUDIO SILVA BARRETO**

PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO CICLO ORÇAMENTÁRIO DO GOVERNO DO ESTADO  
DE SERGIPE (2007-2013)

SALVADOR

2022

José Cláudio Silva Barreto

PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO CICLO  
ORÇAMENTÁRIO DO GOVERNO DO ESTADO DE  
SERGIPE (2007-2013)

Dissertação apresentada ao curso Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais e Fundação Perseu Abramo, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Ms. Diego Matheus Oliveira de Menezes

Salvador

2022

## Ficha Catalográfica

BARRETO, José Cláudio Silva

Participação social no Ciclo Orçamentário do Governo do Estado de Sergipe (2007-2013) / José Cláudio Silva Barreto. Barra dos Coqueiros: FLACSO/FPA, 2022.

Quantidade de folhas 121 f.:il

Dissertação (Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas), Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, Fundação Perseu Abramo, Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas, 2022.

Orientador: Diego Matheus Oliveira de Menezes

José Cláudio Silva Barreto

PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO CICLO  
ORÇAMENTÁRIO DO ESTADO DE  
SERGIPE (2007-2013)

Dissertação apresentada ao curso Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas, Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, Fundação Perseu Abramo, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas.

Aprovada em

---

Prof. Mestre Diego Matheus Oliveira de Menezes  
FLACSO Brasil/FPA

---

Prof. Doutor Eduardo Tadeu Pereira  
FLACSO Brasil/FPA

---

Prof. Doutor Danilo Uzeda da Cruz  
DEPARE

---

Profa. Mestra Gelma Gabriela de Matos Messias (suplente)  
FLACSO Brasil/FPA

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, pela graça da vida. À minha família, razão do meu viver. Aos mestres que tive ao longo de minha carreira acadêmica, que fizeram a diferença na minha vida. Ao Partido dos Trabalhadores e à Fundação Perseu Abramo, por me propiciar o mestrado e pela oportunidade de servir à sociedade brasileira. Ao Professor Diego Matheus, pela cordialidade, paciência, incentivo e pelos ensinamentos durante todo o período que orientou a minha dissertação de mestrado. Aos amigos leais, que nunca permitiram que eu abandonasse a caminhada. Aos companheiros de luta e de sonhos do curso, que foram grandes incentivadores e, junto comigo, perseveraram nesta conquista. A todos os que estiveram presentes nas etapas do Planejamento Territorial Participativo do Estado de Sergipe e que com essa experiência democrática ousaram construir uma nova história, um novo futuro para o povo sergipano.

## **RESUMO**

O presente trabalho analisa criticamente a Participação Social no Ciclo Orçamentário do governo do Estado de Sergipe no período de 2007 a 2013. Para tal, desenvolvemos este estudo contextualizando historicamente o instrumento democrático criado pelo governo estadual denominado Planejamento Territorial Participativo. Nossa tarefa foi inseri-lo no debate teórico do Planejamento governamental e no debate atual sobre a participação popular. Esse caminho foi percorrido a partir de pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas, em que analisamos o perfil das organizações da sociedade civil, a estrutura administrativa envolvida, o desenho institucional que abrigava a iniciativa e os resultados desse processo participativo para a sociedade sergipana.

Palavras-chave: Ciclo Orçamentário. Conferências Territoriais.

## **ABSTRACT**

The present work critically analyzes the Social Participation in the Budgetary Cycle of the government of the State of Sergipe in the period from 2007 to 2013. To this end, we developed this study historically contextualizing the democratic instrument created by the state government called Participatory Territorial Planning. Our task was to insert it in the theoretical debate of Government Planning and in the current debate on popular participation. This path was followed through documentary research and semi-structured interviews, in which we analyzed the profile of civil society organizations, the administrative structure involved, the institutional design that housed the initiative and the results of this participatory process for Sergipe society.

Keywords: Budget Cycle. Territorial Conferences. Social Participation.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> – Territórios de Planejamento do Estado de Sergipe .....	57
<b>Figura 2</b> – Metodologia do Planejamento Territorial Participativo I ciclo .....	59
<b>Figura 3</b> – Perfil das demandas do I ciclo do Planejamento Participativo por território .....	69
<b>Figura 4</b> – Rede de Cidades / Kit Investimento tipo I .....	71
<b>Figura 5</b> – Rede de Cidades / Kit Investimento tipo II .....	72
<b>Figura 6</b> – Rede de Cidades / Kit Investimento tipo III .....	72

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> – Primeiro período do planejamento governamental brasileiro (1930- 1980) .....	36
<b>Quadro 2</b> – Segundo período do planejamento governamental brasileiro .....	41
<b>Quadro 3</b> – Evolução das estruturas de planejamento do governo do Estado de Sergipe de 1945 a 2011 .....	45
<b>Quadro 4</b> – Marco legal do Planejamento Territorial Participativo do governo do Estado de Sergipe de 2007 a 2013 .....	60
<b>Quadro 5</b> – Cronologia do I ciclo do Planejamento Territorial Participativo de Sergipe de 2007 a 2009 .....	65
<b>Quadro 6</b> – Calendário das Conferências Municipais do ciclo 2009 a 2010 .....	66
<b>Quadro 7</b> – Cronograma do Planejamento Territorial Participativo II fase .....	68

## LISTA DE SIGLAS

AL – Assembleia Legislativa  
APL – Arranjo Produtivo Local  
Banese – Banco do Estado de Sergipe S/A  
BB – Banco do Brasil  
Bird – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento  
BNDES – Banco Nacional do Desenvolvimento Regional  
CEF – Caixa Econômica Federal  
Cebs – Comunidades Eclesiais de Base  
CMP – Central de Movimentos Populares  
CMO – Comissão Mista do Orçamento  
CMOP – Conselho Municipal do Orçamento Participativo  
CUT – Central Única dos Trabalhadores  
DRP – Diagnóstico Rápido Participativo  
Fetase – Federação dos Trabalhadores em Agricultura de Sergipe  
FSM – Fórum Social Mundial  
GT – Grupo de Trabalho  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano  
IMD – Instituto Marcelo Déda  
IP – Instituição Participativa  
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal  
LOA – Lei Orçamentária Anual  
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário  
MPA – Movimento dos Pequenos Agricultores  
MST – Movimento Sem Terra  
OP – Orçamento Participativo  
OPA – Orçamento Participativo de Aracaju  
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento  
PCB – Partido Comunista do Brasil  
PCPR – Programa de Combate à Pobreza Rural  
PCNVN – Programa “Casa Nova, Vida Nova”  
PDTP – Plano de Desenvolvimento Territorial Participativo

PE – Plano Estratégico

PIB – Produto Interno Bruto

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PPA – Plano Plurianual

Pronese – Empresa de Desenvolvimento Sustentável do Estado de Sergipe

PT – Partido dos Trabalhadores

Regic – Região de Influência das Cidades

Seplan – Secretaria de Estado do Planejamento

Sedurb – Secretaria de Estado do Planejamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano

Seeb – Sindicato dos Empregados em Estabelecimentos Bancários no Estado de Sergipe

Sepp – Secretaria Extraordinária de Participação Popular

Sintese – Sindicato dos Trabalhadores em Educação no Estado de Sergipe

Sindimina – Sindicato dos Trabalhadores na Indústria de Prospecção, Pesquisa, Extração e  
Beneficiamento de Minerais dos Estado de Sergipe, Alagoas, Pernambuco e Piauí

Sintasa – Sindicato dos Trabalhadores em Saúde no Estado de Sergipe

Sindipetro – Sindicato Unificado dos Trabalhadores Petroleiros, Químicos, Petroquímicos,  
Fertilizantes e Plásticos dos Estados de Alagoas e Sergipe

STTRs – Sindicato dos Trabalhadores Rurais

UFS – Universidade Federal de Sergipe

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	12
<b>2. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS</b> .....	17
<b>3. DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO E O PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL</b> ..	19
3.1 TEORIA DEMOCRÁTICA E PARTICIPAÇÃO.....	19
3.2 CONTEXTO HISTÓRICO E DEBATE SOBRE A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO BRASIL .....	24
3.3 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: LIMITES E FRAGILIDADES.....	26
3.4 PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL .....	28
3.5 PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NO BRASIL: .....	32
3.4 PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL BRASILEIRO: PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO DE 1988. ....	36
<b>4. PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL EM SERGIPE</b> .....	42
<b>5. PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM SERGIPE: TRADIÇÃO ASSOCIATIVA</b> .....	46
<b>6. PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO CICLO ORÇAMENTÁRIO EM SERGIPE</b> .....	51
6.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA E DESENHO INSTITUCIONAL .....	51
<b>6.1.2 A territorialização do planejamento participativo</b> .....	55
<b>6.1.3 Metodologia do planejamento participativo</b> .....	58
<b>6.1.4 Fontes de financiamento do planejamento territorial participativo</b> .....	60
<b>6.1.5 Governo e sociedade nas conferências do planejamento territorial participativo</b> ..	63
6.1.5.1 I Ciclo do planejamento territorial participativo de Sergipe (2007 – 2009).....	64
6.1.5.2 Planejamento participativo e a rede de cidades .....	70
6.1.5.3 II Ciclo do planejamento territorial participativo de Sergipe (2011 – 2015). ....	73
<b>7. AVANÇOS E RETROCESSOS DO PLANEJAMENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO</b> .....	77
<b>8. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	89
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	91

## 1. INTRODUÇÃO

O processo de ascensão da participação social no Brasil teve como marco o nosso longo processo de redemocratização. Nele, a sociedade civil organizada obteve várias conquistas que foram inscritas na Constituição de 1988. Com isso, a participação social na gestão pública se incorporou de forma crescente, seja por meio da continuidade da luta da sociedade organizada pela implantação das políticas públicas previstas na carta magna, seja também como resultado dessa luta, na abertura de novas instâncias de negociação política como o Orçamento Participativo, principalmente por governos progressistas. Nesse período tivemos, nas três esferas de governo, gestões que se abriram e promoveram vários modelos de participação popular. Por uma série de fatores, no final dos anos 1990, experiências como o Orçamento Participativo sofrem um refluxo considerável. Entretanto, em 2002, assistimos à eleição de um governo progressista no âmbito federal que dará novo impulso à participação popular (MILANI, 2008; BRASIL, 2014).

Esse processo participativo envolveu a sociedade civil organizada por meio da realização de fóruns, conferências e outros canais de participação. As conferências, por exemplo, dialogavam com as três esferas da federação e, em muitos casos, sua realização era a condição para o acesso aos recursos federais. O ápice desse processo foi a edição, durante o governo Dilma Rousseff, do decreto 8.243 de 23 de maio de 2014, que instituía a Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social no âmbito federal.

Por isso, vimos que seria importante propor uma pesquisa nesse campo que pudesse evidenciar como esse processo de deu no Estado de Sergipe, a partir da instituição da participação social no ciclo orçamentário, realizada pelo governo estadual a partir de 2007, dimensionando e recuperando sua contribuição sobre o tema.

Entretanto, é preciso ressaltar que o autoritarismo marcou profundamente a sociedade brasileira desde sua formação. O modelo colonial brasileiro combinava, segundo Schwarcz (2019), a mão de obra escrava com a grande propriedade monocultora, o personalismo dos mandos privados e a (quase) ausência da esfera pública e do Estado. Ao longo da chamada República Velha, o processo de exclusão social, econômica e política da maioria da população caracterizou um Estado liberal na forma, mas antidemocrático na sua ação, pois era violento e descompromissado com os direitos elementares dos seus cidadãos. Sobre este fato, Santos (1979) afirma que, de 1893 a 1927, foram editadas pelo menos cinco leis que reprimiam a

organização político-sindical dos trabalhadores e todas elas ainda previam a expulsão dos estrangeiros envolvidos nos movimentos.

A revolução de 1930 trouxe, segundo Santos (1979), a instauração da chamada cidadania regulada, mecanismo que paulatinamente vai incorporar direitos sociais aos trabalhadores da nascente indústria nacional, sob a tutela do Estado. De 1945 a 1964 temos um período relativamente democrático com grande crescimento econômico, o que favoreceu o reaparecimento da luta de organizações populares por reformas que incorporassem mais setores à vida econômica, social e política do país.

Entretanto, a derrubada do governo João Goulart em 1964 será a resposta dada pela elite conservadora aos setores que pressionavam por mais participação política. “O objetivo do golpe foi barrar a onda democratizante e defender o status quo. Na prática, resolver os conflitos e sair da crise de modo contrário às aspirações populares”. (BASTOS, 2014, p. 14).

O golpe civil-militar mergulharia o país numa ditadura que duraria 21 anos. Durante esse período, as manifestações da sociedade foram duramente reprimidas pelo regime, o qual teve a seu favor o período do chamado milagre econômico durante a década de 1970, com grande crescimento na economia. Entretanto, duas graves crises econômicas (a do petróleo e da dívida externa) levam o regime a perder apoio na sociedade e ser pressionado a promover o processo de abertura política (CANO, 2017). É nesse quadro que os movimentos sociais e sindicais se reorganizaram e pressionaram pelo fim do regime militar, realizando greves e manifestações, exigindo a redemocratização, um processo que, no entanto, só se concluiria em 1985. (SADER, 1987; ANTUNES, 1981).

É importante salientar que a mobilização da sociedade foi um fator importante não só no processo de redemocratização do país, que culminou com a campanha das Diretas Já. Ela ajudou no processo de acumulação de forças para atuação das organizações da sociedade civil no congresso constituinte. Na Constituição de 1988, as propostas do campo democrático e popular que visavam à ampliação de direitos sociais e de mecanismos de Participação Social na gestão foram incorporadas à nossa Carta Magna, apesar de a correlação de força ser desfavorável no parlamento.

Também nesse contexto de mobilização dos movimentos sociais surge, em Porto Alegre, na gestão do Olívio Dutra (1989-1992), do Partido dos Trabalhadores, o Orçamento Participativo. Essa experiência vai se tornar um novo modelo de governança e será adotado

por quase 200 (duzentas) cidades do país, sendo aclamada por agências internacionais como exemplo de boa prática administrativa.<sup>1</sup>

Nos anos 1990, mesmo com a ascensão de governos neoliberais, a sociedade brasileira continua a luta pela democratização do Estado garantida pela Constituição de 1988. Nos anos 2000, temos a Lei Complementar n.º 101, de 04 de maio 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, que preconizava a Participação Social no ciclo orçamentário; e em 2001 temos a lei 10.257/2001, que criou o Estatuto das Cidades. Essa lei regulamentou uma série de mecanismos de participação popular na gestão do espaço urbano das cidades, como é o caso da instituição das conferências das cidades e da exigência de planos diretores para cidades com mais de 20 mil habitantes.

Entretanto, foi nos governos de Lula e Dilma que a política de Participação Social foi incentivada como política de Estado. De 2003 até 2010 o governo federal convocou 75 conferências nacionais, criou 22 novos conselhos, reformulou 16 e convocou a sociedade para participar da elaboração do PPA federal (BRASIL, 2014).

Um Símbolo dessa época foi o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), criado pela Lei 10.683/2003. O conselho era formado por membros da sociedade civil, trabalhadores, empresários e os ministros de Estado. Sua função era assessorar a Presidência da República, tanto na formulação como na análise de políticas públicas, reformas estruturais e de desenvolvimento econômico e social.

Cabe salientar ainda que, na esfera estadual, Bahia, Paraná, Rio Grande do Sul, Rio Grande do Norte, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Minas Gerais, Ceará e Mato Grosso do Sul vão implantar experiências de participação popular no PPA. (CARDOSO JR., 2011). O Estado de Sergipe também adere a esse processo em 2006, com a vitória de Marcelo Déda, do Partido dos Trabalhadores, no governo estadual.

Com a experiência de ter implantado o Orçamento Participativo em Aracaju, o novo governo estadual, por meio da Secretaria de Planejamento (Seplan), propõe a continuidade do processo de participação popular nesta esfera, instituindo o Planejamento do Desenvolvimento Territorial Participativo de Sergipe. Por esse decreto, o poder público estadual territorializou as políticas públicas e criou um marco legal para consultar a sociedade sergipana, mediante instâncias participativas, com etapas municipais, regionais e estaduais.

---

<sup>1</sup> Oliveira (2016, p. 229) cita como primeiro marco do reconhecimento internacional do Orçamento Participativo o encontro Habitat II, ocorrido em Istambul em 1996, quando a experiência de Porto Alegre foi premiada como uma das melhores práticas de gestão urbana no mundo.

Como resultado, as demandas aprovadas pela população seriam inseridas nas leis do ciclo orçamentário do Executivo.

Nossa proposta, nesta pesquisa, é analisar como se deu o processo da participação social no ciclo orçamentário do governo do Estado de Sergipe no período de 2007 a 2013. Queremos ressaltar que delimitamos o estudo do tema no período citado, pois coincide com o governo do Partido dos Trabalhadores no Estado de Sergipe.

Julgamos muito relevante o estudo deste período por dois motivos. O primeiro é que o governo é um dos poucos do país a propor e implementar a inclusão e participação da sociedade na discussão do planejamento orçamentário contando com a experiência de gestão municipal de Orçamento Participativo. O segundo é que acreditamos que o presente estudo do fenômeno da Participação Social na região nordeste vai enriquecer a literatura existente sobre o tema e também contribuir para que esse tema seja ainda mais conhecido e debatido em seu conjunto pela academia, uma vez que o nordeste foi a região que teve atenção especial dos governos populares quanto aos investimentos nas políticas públicas e também pelo fato de que os partidos progressistas governavam os estados mais importantes da região.

Sobre o tema proposto na pesquisa, ressaltamos que temos duas importantes contribuições. A primeira é uma dissertação de mestrado de Antônio Santana Carregosa<sup>2</sup> (2009), a partir dos pressupostos da teoria democrática, de autores marxistas e das ideias do filósofo francês Pierre Bourdieu para analisar esse processo participativo, utilizando os conceitos de participação popular, emancipação social e *habitus*. A segunda é uma tese de doutorado de Gleideneides Teles dos Santos<sup>3</sup> (2015), que aborda o processo participativo nos territórios a partir da teoria do capital social.

Buscamos, na presente dissertação, analisar a iniciativa do ponto de vista do seu desenho institucional e da efetividade do uso desse instrumento de gestão. Também investigamos o contexto e em que condições institucionais essa ferramenta de política pública foi implantada. Procuramos, no estudo, demonstrar qual a importância do papel da sociedade civil nas conferências territoriais, sua influência na definição das políticas públicas implantadas pelo Partido dos Trabalhadores nesse período e a contribuição dessa experiência para a democracia participativa no Brasil.

Para tanto, a presente dissertação está dividida em três partes. Na primeira vamos apresentar uma discussão teórica e histórica sobre a democracia participativa, desde sua origem até o atual debate sobre o tema. Em seguida, contextualizaremos o processo de

---

<sup>2</sup> Participação Popular e Emancipação Social: um Estudo Sobre o Planejamento Participativo de Sergipe (PP).

<sup>3</sup> Capital Social, Planejamento e Desenvolvimento Regional em Sergipe.

participação popular no Brasil e sua influência em Sergipe. Depois discutiremos os resultados produzidos pela iniciativa em Sergipe, tanto do ponto de vista da sociedade, como do governo e sua contribuição para a literatura sobre o tema.

## 2. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Segundo Braga (2015, p. 22) “método científico é um processo organizado, lógico e sistemático de busca do conhecimento ou de respostas a problemas propostos pela sociedade”. Diante disso, nossa pesquisa guiou-se por esse método para dialogar com conceitos do âmbito da pesquisa, pois o objetivo foi compreender e situar o fenômeno da Participação Social no ciclo orçamentário que se deu com a realização das conferências territoriais pelo governo de Sergipe para elaboração do PPA.

Nosso foco foi analisar o seu desenho institucional e da efetividade do uso desse instrumento de gestão. Para atingir este objetivo, é imprescindível estabelecer etapas de trabalho que deverão ser sistematicamente postas em prática para alcançar um nível de compreensão e melhor entendimento do assunto abordado.

Salientamos que, para Marconi e Lakatos (2003), o levantamento documental e bibliográfico são os primeiros passos de uma pesquisa científica. Sendo assim, inicialmente fizemos um levantamento bibliográfico, principalmente de trabalhos acadêmicos gerais e específicos sobre o conceito de Instituições Participativas, Esfera Pública, Participação Social, Democracia Participativa e Políticas Públicas.

Também selecionamos, na bibliografia, livros, artigos e teses que abordaram o tema Participação Social no orçamento público, para uma melhor compreensão desse processo, de seu contexto histórico, sociológico e cultural, uma vez que o governo federal, no mesmo período a ser abordado, transformou esse instrumento em política de governo. O intuito desse levantamento foi selecionar uma literatura sobre o tema que nos proporcionasse conhecer toda a trajetória de discussão do tema, principalmente do debate acadêmico atual.

Por outro lado, sobre o tema Participação Social no Ciclo Orçamentário em Sergipe, no período delimitado pela pesquisa, levantamos dados disponíveis junto ao mundo acadêmico, governo federal, Secretaria de Estado do Planejamento (Seplan), Secretaria Estadual de Desenvolvimento e Sustentabilidade (Sedurb), Secretaria Estadual de Planejamento, Orçamento e Gestão (Seplog), Secretaria Estadual de Administração (Sead), Instituto Marcelo Déda, Observatório de Sergipe, jornais e revistas, dentre outros, com o intuito de reunir e selecionar o maior número de informações possíveis sobre o tema, de modo a compreendermos qual lugar ocupava a participação social no processo do Planejamento Orçamentário do governo estadual.

Analisamos também os boletins e as atas das conferências territoriais de planejamento

para verificarmos quais propostas aprovadas foram, de fato, absorvidas pelo ciclo orçamentário, principalmente o PPA 2008-2011 e o LOAs, e que se transformaram em metas nos programas instituídos desse período: Plano Estratégico “Desenvolver e Incluir” 2007-2010, Programa Sergipe Cidades, Planos de Desenvolvimento Territorial e no Atlas da Cultura.

Analisamos também os relatórios de gestão e a literatura disponível sobre o assunto para identificarmos quais ações foram implementadas pelo governo estadual. Nessa etapa de pesquisa documental, classificamos essas fontes de consulta para uso conforme as regras metodológicas vigentes para a leitura e análise.

Segundo Marconi e Lakatos (2003, p. 195), entrevista é “um procedimento utilizado na investigação social, para coleta de dados ou para ajudar no diagnóstico de um problema social”. Neste aspecto, utilizamos essa técnica com os membros das organizações da sociedade civil (sindicatos, associação de moradores e ONGs) para termos um perfil dessas organizações, dos seus representantes e do seu papel no processo.

Entrevistamos também os representantes do poder municipal, executivo e legislativo, para entendermos quais as expectativas e importância desse instrumento para os municípios. E por fim, os membros do governo estadual, executivo e legislativo, com o objetivo de termos um balanço do impacto desse instrumento no ciclo orçamentário na gestão analisada.

O objetivo desse procedimento foi extrairmos dessas entrevistas qual a visão dos representantes desses setores sobre o processo de consulta popular ao orçamento. Como avaliam o seu desenho institucional, o papel da sociedade civil, do governo e os resultados apresentados com a aplicação da metodologia. Esse roteiro de entrevistas foi semiestruturado e o formulário foi elaborado com o intuito de atender aos objetivos propostos pela pesquisa.

### **3. DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO E O PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL**

Neste capítulo faremos uma discussão teórica sobre os conceitos que fundamentam o tema da pesquisa. Iniciaremos com os debates que envolvem as questões da democracia participativa, sua origem, críticas e sua discussão no mundo e no Brasil. Em seguida, vamos discutir o Planejamento Governamental. O tema será abordado desde o seu surgimento como instrumento de gestão, sua evolução e sua influência no desenvolvimento brasileiro. O objetivo é extrair, das várias concepções sobre os dois temas, elementos que permitam analisar criticamente a relação orçamento público e participação social na experiência do Planejamento Territorial Participativo do Governo do Estado de Sergipe.

#### **3.1 TEORIA DEMOCRÁTICA E PARTICIPAÇÃO**

A história da democracia clássica remete à experiência ateniense, em que os cidadãos se reuniam nas ágoras: espaço público onde eram discutidos os assuntos da pólis. Desta experiência surgem, segundo Lüchmann (2006b), os dois modelos que reúnem, apesar da possível diversidade, algumas características que conformam os paradigmas mais gerais da teoria democrática, quais sejam: o modelo da democracia direta e o modelo da democracia representativa.

A teoria democrática moderna, representada por uma série de pensadores como Schumpeter, Mosca e Michaels, Berelson, Dhal, dentre outros, defendia a democracia representativa e os seus mecanismos de controle como modelo ideal de regime (PATEMAN, 1992). Os autores viam a participação direta como uma ameaça ao próprio sistema democrático, ou seja, possuíam uma visão elitista da representação e defendiam o limite do exercício democrático ao funcionamento das regras do sistema eleitoral.

Mosca, por exemplo, defendia que o exercício do poder era uma atribuição de uma minoria organizada (classe política) que ele chama de elite política dirigente. Para ele, “a massa seria constituída por indivíduos dominados, que não disporiam da posse dos meios de governo e se constituiriam em uma maioria desorganizada” (MOSCA, 1992, p. 106 apud FERNANDES, 2020, p. 127). O sociólogo Robert Michaels, a partir do fracasso da República de Weimar, onde a experiência da democracia de massas resulta na adesão ao fascismo, formula a “Lei de ferro das Oligarquias”. Segundo ela, numa organização partidária uma

minoria sempre vai controlar as decisões estratégicas do partido. (PATEMAN, 1992; FERNANDES, 2020).

Schumpeter propõe uma revisão da teoria clássica, pois considerava a participação popular nas decisões políticas irrealista. Ele entendia a democracia como método<sup>4</sup> caracterizado pela luta pelo voto nas eleições, que, segundo ele, equivaleria à disputa econômica no mercado. Porém, Schumpeter não achava necessário o sufrágio universal. (SCHUMPETER, 1961 apud PATEMAN, 1992, p. 13).

Estas ideias aqui expostas pelos autores da teoria democrática moderna eram corroboradas pelas suas críticas ao pouco interesse da população nas discussões políticas e pela associação que faziam da participação popular ao perigo do totalitarismo.

Entretanto, nos anos 1960, protestos populares pedindo mais participação política desencadeiam na academia uma discussão sobre Participação Social. Nesse período, essa corrente é que vai defender, a partir da recuperação das ideias de autores da teoria clássica como Rousseau, John Stuart Mill e Cole, a adoção dos mecanismos da democracia direta baseados nos conceitos de cidadania e soberania popular.

Rousseau (1978) defendia que a soberania não poderia ser cedida, que a vontade popular deveria guiar as decisões do Estado. Para ele “importa, pois, para alcançar o verdadeiro enunciado da vontade geral, que não haja no Estado sociedade parcial e que cada cidadão só opine de acordo consigo mesmo” (ROUSSEAU, 1978, p. 47). Esse autor ressaltava também o caráter educativo da participação popular.

John Stuart Mill defendia que o aprendizado para o cidadão poder influir nas decisões políticas se dava no nível local (MILL, 1937 apud PATEMAN, 1992). Também “julgava que o direito de voto era, por si só, o desenvolvimento da democracia, defendendo, por isso, o sufrágio universal, tanto masculino quando feminino” (MILL, 1937 apud MIGUEL, 1992, p. 88). Mill também defendia que o processo participativo fosse introduzido no local de trabalho. Nesse caso, o autor achava que o processo participativo na indústria resultaria em “uma associação dos próprios trabalhadores, com a propriedade coletiva para conduzir as operações, trabalhando-se sob a administração de pessoas eleitas e destituídas por eles mesmos”. (MILL, 1937 apud PATEMAN, 1992, p. 50-51).

Concordando com os conceitos e limitações do modelo democrático de Rousseau e Mill, a teoria participativa de Cole preconizava o “socialismo de guilda”, a socialização dos

---

<sup>4</sup> Segundo Schumpeter, “A democracia é um método político, isto é, certo tipo de arranjo institucional para chegar a uma decisão política (legislativa ou administrativa) e, por isso mesmo, incapaz de ser um fim em si mesmo, sem relação com as decisões que produzirá em determinadas condições históricas. E justamente este deve ser o ponto de partida para qualquer tentativa de definição” (SCHUMPETER, 1961, p. 291).

meios de produção que levaria à abolição das classes. A gestão coletiva seria o meio para a eficiência e a chave para a democratização do sistema político. Conselhos e cooperativas em diversas áreas garantiriam o exercício da participação da sociedade como um todo. (COLE, 1920 apud PATEMAN, 1992).

Carole Pateman será a principal expoente no debate da teoria da democracia participativa. No seu livro *Participação e teoria democrática*, a autora, a partir da análise crítica das duas vertentes em questão, vai resgatar e atualizar as contribuições dos teóricos participacionistas.

No modelo participativo de Pateman, a educação política ocupa um papel central. Ela defende o exercício contínuo da prática democrática no cotidiano da população, do ambiente de trabalho às outras esferas da vida social. Sobre este aspecto, vaticina Carole Pateman:

Com efeito aprendemos a participar, participando e, de que o sentimento de eficácia tem mais probabilidades de se desenvolver em um ambiente participativo. Além disso, as evidências indicam que a experiência de uma estrutura de autoridade participativa também poderia ser efetivada na diminuição da tendência para atitudes não democráticas por parte do indivíduo (PATEMAN, 1992, p. 139).

Ela acredita que este exercício vai proporcionar aos participantes melhores condições para qualificar a intervenção do cidadão comum no sistema democrático representativo. Portanto, para a autora, “a principal função da participação na teoria participativa é, portanto, educativa [...] tanto no sentido do aspecto psicológico quanto no de aquisição de prática de habilidades e procedimentos democráticos”. (PATEMAN, 1992, p. 60).

Sobre o aspecto psicológico, Pateman recorre a um estudo de Alma e Verba (1965), que relaciona a competência política às oportunidades de participação nos países estudados<sup>5</sup> (PATEMAN, 1992). Por outro lado, Pateman, ao revisitar as ideias de Cole, vai desenvolver um importante aspecto da teoria democrática participativa: os reflexos das experiências de gestão participativa na indústria. Segundo a autora:

A indústria, com suas relações de superioridade e subordinação, é a mais “política” de todas as áreas nas quais os indivíduos interagem, e as decisões que ali se tomam exercem grande efeito sobre o resto de suas vidas (PATEMAN, 1992, p. 113).

Nas pesquisas analisadas sobre a indústria, Pateman vai definir como critério a

---

<sup>5</sup> O estudo à Cultura Cívica foi realizado em cinco países: Estados Unidos, Grã-Bretanha, Alemanha, Itália e México. Ver PATEMAN, 1992, p. 67.

classificação do processo de participação dos trabalhadores no processo decisório como: pseudoparticipação, parcial ou pleno. Os trabalhadores da Companhia Britânica Glacier participavam parcialmente do processo decisório segundo esse critério.

Porém, segundo a autora, nos mineiros de Durham e na autogestão na Iugoslávia os trabalhadores participavam efetivamente das decisões estratégicas das indústrias rompendo com a cultura da estrutura verticalizada de autoridade e, por isso, se enquadravam nos pressupostos preconizados pela teoria da democracia participativa.

Pelo exposto, vemos que, em geral, para os defensores da teoria da democracia participativa, o exercício do processo democrático contínuo nas diversas esferas da vida social ajuda a qualificar e capacita o cidadão comum para o exercício da atividade política. Esse processo inclusivo e educativo levaria, por fim, a um aperfeiçoamento do próprio sistema representativo. Para Vitullo, os defensores da teoria participativa da democracia:

Buscavam sustento e consistência teórica às propostas alternativas dos novos atores que apareciam em cena, e dar algum grau de sistematicidade a suas demandas e reivindicações. Procuravam construir um modelo de democracia que, resgatando a participação como um valor fundamental, pudesse se opor ao modelo centrado da teoria das elites, já então predominante. Em suma, para os teóricos que defendem esta corrente, sem participação não seria possível pensar em uma sociedade mais humana e equitativa (VITULLO, 1999, p. 9).

Lüchmann caracteriza as ideias desse movimento como “uma concepção participativa ou republicana de democracia, pautada na ampla participação dos cidadãos nos assuntos de interesse da coletividade”. (LÜCHMANN, 2006b, p. 21). Essa mudança nasce da percepção da crise da democracia representativa preconizada pelos autores da teoria das elites. Esse modelo de democracia, ancorado na legitimidade do processo eleitoral, passou a ser criticado principalmente pelo distanciamento entre representantes e representados.

Os defensores da Participação Social veem na retomada do modelo de democracia direta uma forma de revigorar o próprio sistema representativo. Esse modelo de democracia participativa, segundo Luchman (2006b, p. 20), corresponde “ao processo de discussão e deliberação política pautado nos princípios da igualdade, liberdade e cidadania plena, caracterizada pela participação direta dos cidadãos nos assuntos de Estado”.

Por sua vez, Avritzer (2008) registra que esse movimento fez com que as contribuições para a teoria democrática, que até então tinha seu foco de estudo nas instituições políticas tradicionais – Parlamento, partidos e poder judiciário –, passassem a ter o tema da Participação Social como objeto de estudo pela academia, com o objetivo de conhecer seus

impactos no fortalecimento do ambiente democrático.

A teoria de democracia discursiva do filósofo alemão Jürgen Habermas é outra importante contribuição ao debate contemporâneo. Em 1962, o filósofo publica a tese *Mudança estrutural da esfera pública*, na qual propõe o conceito de “Esfera pública” para identificar o papel democratizante das organizações da sociedade civil no seu relacionamento com o Estado e com o mercado. Segundo Habermas:

O princípio da democracia resulta da interligação que existe entre o princípio do discurso e a forma jurídica. Eu vejo esse entrelaçamento como uma gênese lógica de direitos, a qual pode ser reconstruída passo a passo. Ela começa com a aplicação do princípio do discurso ao direito a liberdades subjetivas de ação em geral – constitutivo para a forma jurídica enquanto tal – e termina quando acontece a institucionalização jurídica de condições para um exercício discursivo da autonomia política, a qual pode equiparar retroativamente a autonomia privada, inicialmente abstrata, com a forma jurídica (HABERMAS, 1997, p. 158).

Refletindo sobre este conceito, Perlatto (2012, p. 81) afirma que “A esfera pública, estruturada pela racionalidade comunicativa, se configura como uma arena discursiva do agir orientado para o entendimento, na qual os valores democráticos se formam e se reproduzem a partir de redes de comunicação de conteúdos e tomadas de posição”. Porém, em outras obras de Habermas como *Direito e democracia* e *Teoria da ação comunicativa*, o conceito de esfera pública vai ser reinterpretado pelo autor, que incorpora contribuições críticas à sua formulação. Porém, as concepções de Habermas terão grande influência no estudo da democracia deliberativa no mundo, especialmente no Brasil.

Cabe ressaltar ainda que nesse período a implantação do neoliberalismo e, num período posterior, o processo de globalização, enfraqueceram ainda mais a democracia representativa. Por um lado, as privatizações e a redução dos gastos sociais do Estado vão afetar a implementação das políticas públicas e a um aumento das desigualdades sociais. Por outro lado, a integração dos mercados mundiais sob a liderança das empresas transnacionais vai afetar a soberania dos Estados nacionais e, além disso, as privatizações e a consequente redução do tamanho do Estado vão afetar os gastos sociais e a implementação das políticas públicas. Nesse quadro é que Santos (2002) vai defender, como saída para essa crise, a adoção de instrumentos da democracia participativa, como os orçamentos participativos e conselhos de cidadãos para resistir ao desmonte das políticas sociais e, inclusive, fortalecer o próprio regime democrático representativo.

### 3.2 CONTEXTO HISTÓRICO E DEBATE SOBRE A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO BRASIL

No Brasil, os adeptos da vertente participativa da teoria democrática vão produzir estudos sobre o papel da sociedade civil no enfrentamento à ditadura militar imposta em 1964, destacando a sua grande mobilização pela redemocratização do país no final dos anos 1970, quando o regime entra em crise. Essa mobilização social por participação política mereceu atenção dos estudiosos do tema como fenômeno contemporâneo. Sindicatos, associações, ONGs e as chamadas comunidades eclesiais de base ligadas à Igreja Católica vão conduzir a luta pelo fim da ditadura e serão peças fundamentais na construção de um movimento político que influenciará todo o processo de transição para o regime democrático.

Importantes formulações do movimento social foram inscritas na Carta Magna de 1988 e em paralelo o Brasil viveu as primeiras experiências de governos dos partidos progressistas em administrações municipais – especialmente o PT – que implantaram, com sucesso, a participação social em seus governos, sobretudo o Orçamento Participativo.

Esse modelo participativo se expandiu no Brasil e foi implantado também em outros países, o que só fez crescer o interesse pelo estudo do tema. Boaventura de Sousa Santos chama atenção para a necessidade de reconhecer o caráter dessas experiências:

A forma hegemônica de democracia, a democracia representativa elitista, propõe uma extensão para o resto do mundo do modelo de democracia liberal-representativa vigente nas sociedades do hemisfério Norte, ignorando as experiências e as discussões oriundas dos países do Sul no debate democrático. A partir de uma reconstrução do debate democrático da segunda metade do século XX, pretendemos propor um itinerário contra-hegemônico para o debate democrático, resgatando aquilo que ficou nas entrelinhas desse debate nesse período (SANTOS, 2003, p. 38).

Por outro lado, os estudiosos da participação popular vão denominar os espaços criados na Constituição de 1988, como conselhos e conferências, ou iniciativas de governo, como o OP, de Instituições Participativas. Elas serão objetos de estudo de vários autores quanto ao seu funcionamento, vão apontar os avanços e limites desse modelo, bem como propor várias formas de avaliação desses instrumentos democráticos. Avritzer vai identificar esse conjunto de iniciativas como “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas”. (AVRITZER, 2008, p. 45).

Wampler (2011) afirma que “objetivo principal que fundamenta a criação e o funcionamento da maioria das Instituições Participativas é o de melhorar a qualidade dos

serviços públicos prestados diretamente pelo Estado ou indiretamente, por meio de terceirização”. (WAMPLER, 2011, p. 44). Do ponto de vista dos estudos sobre o tema, Vaz (2011) identifica duas fases. Na primeira, “os principais pressupostos teóricos adotados tendiam a estabelecer uma correlação entre pelo menos três variáveis específicas: a consolidação da democracia, o aprendizado democrático e a participação direta”. (VAZ, 2011, p. 93). Na segunda fase:

Procurou-se assentar as pesquisas nas reais dificuldades de implementação e funcionamento de políticas participativas. Enfatizar fatores que, de alguma forma, influenciariam a eficiência das IPs, calcando as análises principalmente em seu caráter deliberativo, implicou a “medição” do “sucesso” dos conselhos como IPs, nesta segunda fase, *grosso modo*, pelo aumento das capacidades dos conselheiros em debater e influenciar as deliberações empreendidas no seu interior e por seus impactos no Estado e na própria vida social (DAGNINO; TATAGIBA, 2007 apud VAZ, 2011, p. 94, grifo do autor).

Sobre esse fato e também reconhecendo que o processo de análise das instituições participativas tem que levar em conta sua natureza multidimensional, Lüchmann apresenta “variáveis explicativas apontadas em três diferentes, embora articulados e interdependentes, focos de investigação sobre as instituições participativas, quais sejam: “a) o seu sucesso em se manter ao longo do tempo; b) a sua potencialidade em promover participação e deliberação democrática; e c) a sua capacidade em impactar as relações de poder político-institucionais”. (LÜCHMANN, 2013, p. 3).

Destacamos que outra importante contribuição para a análise dos processos participativos vem de Vaz (2011), que traz a questão da representatividade política, principalmente na questão da legitimidade da representação, como outro elemento fundamental na análise do desempenho das instituições participativas.

Entretanto, para verificar a efetividade das instituições participativas, a literatura convencionou analisar a partir de três variáveis: vontade política, desenho institucional e tradição associativa. A vontade política diz respeito ao comprometimento dos governos em dar suporte político e material à instituição participativa e também à relação da instância com o poder legislativo e os partidos políticos.

O desenho institucional é a instância criada para abrigar o espaço de deliberação. Segundo Lüchmann (2013), “o desenho institucional configura-se como um conjunto de regras, critérios, espaços, normas, leis que operacionalizam a participação e respondem, em boa medida, por sua maior ou menor capacidade inclusiva e deliberativa”. (LÜCHMANN,

2013, p. 10).

Por sua vez, a tradição associativa é a capacidade das organizações de construir pautas de interesse coletivo e de se mobilizarem para pressionar o poder público. Para Lüchmann (2013), “as associações civis são as instituições responsáveis e especializadas na reprodução das culturas, das tradições, na formação de identidades coletivas e de práticas ancoradas nos princípios da solidariedade e da justiça social”. (LÜCHMANN, 2013, p. 8).

Por outro lado, segundo Souza (2011), o tema conferência tinha poucos estudos apresentados. Porém, o autor dá sua contribuição na discussão teórica sobre o tema, que nos ajuda muito na compreensão do instrumento participativo conceituando e caracterizando esse modelo de discussão da política pública, quando ele afirma acerca das conferências: Além do caráter de formulação e avaliação de ações estatais, percebe-se a intenção de trazer os diversos sujeitos políticos para a discussão no espaço público e de conectar esse mecanismo de participação com outros de um sistema participativo, como no caso dos conselhos.

Ademais, é importante ressaltar que as conferências se constituem como processos participativos, não são apenas atividades ou eventos, pois em geral desenvolvem-se ao longo do tempo e não pontualmente. Além disso, têm diversas ações conectadas e há a intenção, declarada, de encaminhar as decisões geradas no processo de discussão. (SOUZA, 2011, p. 199).

Ainda sobre as conferências, Souza (2011) afirma que elas podem ser identificadas por algumas características como: ser uma etapa de formulação de políticas públicas em uma área temática, ter diversidade na participação de sujeitos políticos, estar ligadas a outros mecanismos de participação e serem participativas durante todo o seu processo. Outra observação importante sobre esse tema vem de Wampler (2011), que avalia que seus resultados são mais difíceis de mensurar se comparados ao Orçamento Participativo.

### 3.3 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: LIMITES E FRAGILIDADES

A democracia participativa não foi pensada para substituir a democracia representativa, mas para lhe dar qualidade e amplitude. Entretanto, para ajudar na compreensão do fenômeno participativo, cabe, neste estudo, registrar também as reflexões críticas sobre esse modelo de democracia. Essas reflexões terão seu lugar a partir das análises das variadas experiências do modelo no Brasil e no mundo, onde os autores vão apontar também os limites do modelo participativo.

Miguel (2017) nos traz a discussão da crítica ao modelo de democracia industrial de

Pateman chamando atenção de alguns de seus aspectos. Ao examinar a formulação da autora, ele aponta a incompatibilidade desse modelo formulado por Pateman com a sociedade capitalista, em função do controle do processo de produção por parte dos trabalhadores ser incompatível com a concepção de propriedade privada.

Ressaltamos também a contribuição de Luchmann, que aponta as seguintes fragilidades do processo democrático participativo:

os riscos de populismo, elitismo – caracterizado pelo predomínio e/ou o favorecimento dos grupos mais organizados e com maior poder e recursos – o risco de coerção da maioria; a força dos interesses privados ou egoístas; a manipulação das preferências por grupos com maior poder político e econômico. (ELSTER, 1997; PRZEWORSKY, 1998; STOKES, 1998 apud LÜCHMANN, 2006, p. 24).

Esta assertiva se confirma quando vemos que, no caso do Orçamento Participativo, na sua trajetória também era criticado o fato de que a consulta ou deliberação era sobre uma pequena parte do orçamento público. Que, por conta da crise econômica vivida por estados e municípios e das vinculações obrigatórias do orçamento estabelecidas na Constituição federal, cada vez mais diminuía os recursos destinados a atender as demandas aprovadas nas assembleias. Este fato é apontado como principal causa de esvaziamento desta instituição participativa.

No caso dos conselhos, por sua vez, as críticas são direcionadas por conta da participação majoritária de setores economicamente melhores situados na pirâmide social e pela falta de protagonismo quanto à proposição das agendas de discussão da instância de deliberação por parte dos representantes da sociedade. Quase sempre a pauta discutida é de interesse do ente estatal, apontam os críticos.

A partir de 2002, com a chegada do PT ao governo federal, Miguel (2017) observa uma mudança no processo de representação: segundo o autor, a participação popular é substituída pela ação das organizações da sociedade civil. Há um descolamento entre representante e representado, no qual a auto-delegação do representante rompe a legitimidade do processo participativo. Por isso, Miguel (2017) aponta as manifestações de 2013 como uma reação a esse modelo estabelecido de representação, ou seja, como uma nova forma de participação fora dos canais institucionalizados.

### 3.4 PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

A partir de agora, faremos uma análise do planejamento governamental, desde o seu surgimento até a sua influência no processo em estudo nesta dissertação. Para tal, faremos um histórico do planejamento público, ressaltando as principais características de cada fase dessa política de desenvolvimento adotada no mundo, no Brasil e em Sergipe.

A ideia de Planejamento Governamental surge no final do século XIX em contraposição às ideias liberais preconizadas principalmente pela Inglaterra, que era a maior potência econômica no mundo capitalista. Para Oliveira:

O planejamento governamental é uma função do Estado que tem por finalidade construir uma estratégia alinhada a uma visão de futuro capaz de afirmar, no presente, escolhas de futuro que resultem no desenvolvimento do país, entendida não apenas como produção de riquezas, mas também e, essencialmente, como garantia de bem-estar, cidadania e democracia. O planejamento explicita os compromissos dos governos com a sociedade: o que será feito, como será feito e quais os recursos que serão mobilizados (OLIVEIRA, 2013, p. 40).

Entretanto, segundo Belchior (1999), o uso do planejamento público vai se disseminar como política de Estado a partir de três acontecimentos: a Revolução Russa de 1917, a crise de 1929 e as políticas desenvolvimentistas dos países subdesenvolvidos. A Revolução Russa de 1917 fundou o primeiro Estado de orientação marxista da humanidade. O novo regime vai adotar a planificação econômica<sup>6</sup> para executar as ações do Estado. Por esse modelo um órgão centraliza todas as ações fixando metas e prazos para todos os setores econômicos. Esse método estabeleceu os planos quinquenais<sup>7</sup> que orientaram o desenvolvimento da economia da União Soviética e de todo o mundo socialista.

A crise da bolsa de valores de Nova York em 1929 desestabilizou a economia dos Estados Unidos e se espalhou pelo mundo. Os EUA enfrentaram essa crise adotando um

---

<sup>6</sup> Método de planejamento central, usado nos países ex-socialistas em que o órgão estatal central encarregado do planejamento determina os objetivos globais de cada unidade de produção. (SANDRONI, 1999 p. 645).

<sup>7</sup> Planos de desenvolvimento econômico instituídos na União Soviética a partir de 1928, definindo metas de produção para todos os ramos da economia, que a seguir eram detalhados no circuito de cada empresa industrial ou agrícola. Marcaram o início do efetivo planejamento da economia estatal soviética, modelo seguido posteriormente por todos os países socialistas. O Primeiro Plano Quinquenal cumpriu-se em apenas quatro anos (1928-1931). Foi responsável pela coletivização da agricultura e pelo início da industrialização pesada na ex-URSS, provocando profundas modificações na estrutura socioeconômica do país. Até a morte de Stálin, em 1953, seriam executados mais quatro planos de importância decisiva para a criação de um parque industrial apto a fazer frente à invasão nazista e transformar a ex-URSS, no pós-guerra, na segunda maior potência do mundo. (SANDRONI, 1999, p. 473).

plano chamado New Deal<sup>8</sup>. Esse plano econômico foi baseado num conjunto de obras de infraestrutura sob comando do Estado americano. Nesse período também surgem as chamadas políticas Keynesianas<sup>9</sup>, que preconizavam a intervenção do Estado na economia com o objetivo de prevenir e estabilizá-la por conta das crises cíclicas do capitalismo. Para enfrentar essas crises, o Estado teria que promover investimentos sociais, em obras de infraestrutura e regular o mercado.

Após a Segunda Guerra Mundial, essas mesmas ideias nortearam a concepção do Plano Marshall<sup>10</sup>, com que os EUA financiaram a reconstrução dos países aliados da Europa destruídos pela guerra. O processo de crescimento econômico e a distribuição de renda nos países centrais do sistema capitalista dão origem ao Estado de Bem-Estar Social<sup>11</sup>.

Por outro lado, a criação da Organização das Nações Unidas (ONU) vai tentar prevenir a ocorrência de um novo conflito mundial por conta da disputa de hegemonia do mando capitalista, liderado pelos EUA, e o campo socialista, liderado pela URSS. Cabe ressaltar também que foi por meio dos organismos multilaterais criados com o acordo Breton Woods em 1944, como o Fundo Monetário Internacional (FMI)<sup>12</sup> e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Bird)<sup>13</sup>, que se procurou garantir a estabilidade do mundo

---

<sup>8</sup> Programa econômico adotado em 1933 pelo presidente norte-americano Franklin Roosevelt para combater os efeitos da Grande Depressão e refazer a prosperidade do país. O New Deal (Nova Política) seguiu, na prática, os ensinamentos que a reflexão teórica de Keynes produziria: baseou-se na intervenção do Estado no processo produtivo, por meio de um audacioso plano de obras públicas, com o objetivo de atingir o pleno emprego. (SANDRONI, 1999, p. 422-423).

<sup>9</sup> Modalidade de intervenção do Estado na vida econômica, com a qual não se atinge totalmente a autonomia da empresa privada, e que prega a adoção, no todo ou em parte, das políticas sugeridas na principal obra de Keynes, *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*, 1936. Tais políticas propunham solucionar o problema do desemprego pela intervenção estatal, desencorajando o entesouramento em proveito das despesas produtivas, por meio da redução da taxa de juros e do incremento dos investimentos públicos. (SANDRONI, 1999, p. 324).

<sup>10</sup> Programa de recuperação europeia lançado em 1947 pelo secretário de Estado norte-americano George C. Marshall, com o objetivo de reconstruir, com a ajuda financeira dos Estados Unidos, a economia da Europa Ocidental, arruinada pela Segunda Guerra Mundial (SANDRONI, 1999, p. 469)

<sup>11</sup> Sistema econômico baseado na livre-empresa, mas com acentuada participação do Estado na promoção de benefícios sociais. Seu objetivo é proporcionar ao conjunto dos cidadãos padrões de vida mínimos, desenvolver a produção de bens e serviços sociais, controlar o ciclo econômico e ajustar o total da produção, considerando os custos e as rendas sociais. Não se trata de uma economia estatizada; enquanto as empresas particulares ficam responsáveis pelo incremento e realização da produção, cabe ao Estado a aplicação de uma progressiva política fiscal, de modo a possibilitar a execução de programas de moradia, saúde, educação, Previdência social, seguro-desemprego e, acima de tudo, garantir uma política de pleno emprego. (SANDRONI, 1999, p. 220).

<sup>12</sup> Fundo Monetário Internacional. Organização financeira internacional criada em 1944 na Conferência Internacional de Bretton Woods (em New Hampshire, Estados Unidos). É uma agência especializada da Organização das Nações Unidas (ONU) com sede em Washington, e que faz parte do sistema financeiro internacional, ao lado do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (Bird). O FMI foi criado com a finalidade de promover a cooperação monetária no mundo capitalista, de coordenar as paridades monetárias (evitar desvalorizações concorrenciais) e de levantar fundos entre os diversos países-membros, para auxiliar os que encontrem dificuldades nos pagamentos internacionais. (SANDRONI, 1999, p. 246).

<sup>13</sup> Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento. Instituição financeira internacional ligada à ONU e

capitalista, permitindo, durante um período, o crescimento econômico. Nos países em desenvolvimento, esses organismos vão auxiliar os respectivos governos a promoverem seu processo de industrialização.

No nosso continente destacamos o papel da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal)<sup>14</sup>, uma das agências regionais criadas pela ONU, em 1948, para auxiliar o desenvolvimento dos países dessa região. Foi fundamental no diagnóstico e na produção de estudos que vão orientar a aplicação das chamadas políticas desenvolvimentistas na América Latina e Caribe. Esse organismo será fundamental no auxílio aos governos no processo de industrialização.

O foco do planejamento governamental da Cepal era a superação do subdesenvolvimento econômico a partir da implantação das indústrias de base e bens de consumo duráveis. A ação estatal contemplava a ação direta do Estado no processo produtivo e o financiamento das empresas nacionais e estrangeiras com vistas a consolidar o processo de industrialização, via política de substituição das importações. Essa política recomendada pela Cepal para esses países ficou conhecida como desenvolvimentismo.

Cabe ressaltar que o modelo de desenvolvimento que resultou no Estado de Bem-Estar Social foi fruto de um grande pacto envolvendo todos os setores da sociedade: empresários, trabalhadores e partidos políticos, para a retomada econômica, produziu uma sociedade próspera economicamente e com significativos avanços sociais. Entretanto, nos países em desenvolvimento esse processo de desenvolvimento econômico era subordinado aos interesses dos países capitalistas centrais e se deu num contexto de exclusão e superexploração das classes trabalhadoras e da população em geral. Em muitos casos, os governos estavam sob comando de regimes autoritários.

Por outro lado, na década de 1970 o Estado de Bem-Estar Social entra em crise em função, dentre outros fatores, do crescente déficit público e surto inflacionário. Por outro lado, as duas crises do petróleo, em 1973 e 1979, vão ser determinantes para enfraquecer e por em xeque essa concepção de Estado. Nesse período, se dá a ascensão das políticas neoliberais que surgem como solução para a crise do modelo do Estado de Bem-Estar Social. Na concepção neoliberal, o Estado delega às forças do mercado o papel de conduzir o processo de

---

conhecida também como Banco Mundial (World Bank). Criado em 1944, na Conferência de Bretton Woods, teve o objetivo inicial de financiar os projetos de recuperação econômica dos países atingidos pela guerra. Sediado em Washington, reúne 139 países (1980). Fornece empréstimos diretos a longo prazo (15 a 25 anos) aos governos e empresas (com garantias oficiais), para projetos de desenvolvimento e assistência técnica. (SANDRONI, 1999, p. 56).

<sup>14</sup> Comissão Econômica para a América Latina. Órgão regional das Nações Unidas, ligado ao Conselho Econômico e Social; foi criado em 1948 com o objetivo de elaborar estudos e alternativas para o desenvolvimento dos países latino-americanos. (SANDRONI, 1999, p. 90).

desenvolvimento econômico intervindo o mínimo possível. Esse movimento se materializa, segundo Fiori, com a aplicação desse receituário:

As reformas neoliberais adquiriram várias formas e matizes, mas alguns elementos estiveram presentes em todas elas: assim com a “remercantilização” da força de trabalho, a contenção ou desmontagem dos sindicatos, a desregulação dos mercados de trabalho e a privatização de muitos dos serviços sociais que estiveram previamente em mãos dos Estados. Reformas que se sucederam em tempos de enorme fragilização das forças políticas de esquerda e que acabaram promovendo cortes substantivos nos programas de integração de rendas, com redução simultânea dos demais programas de proteção social a níveis mínimos e preferentemente direcionados a públicos segmentados e específicos das populações mais pobres. Tudo feito com o objetivo declarado de encorajar a responsabilidade pessoal ou coletiva pela própria auto-assistência feita através do mercado (FIORI, 1997 p. 13-14).

É preciso ressaltar também que, do ponto de vista teórico, a construção desses planos de desenvolvimento do período em questão obedeciam à metodologia do chamado Planejamento tradicional ou normativo, que tinha como característica, segundo Belchior (1999), ser uma técnica “neutra”, em que há separação entre técnica e política e um distanciamento entre a formulação do plano e sua implementação. É a partir da crítica a esse modelo que, na década de 1960, Carlos Matus<sup>15</sup> propõe o Planejamento Estratégico Situacional (PES). Segundo Belchior (1999), “para Matus, o planejamento é um processo técnico-político resultante do jogo de atores em interação, conflito, cooperação e alianças, os quais têm suas próprias estratégias e sua particular visão da realidade”.

Entretanto, o planejamento governamental, no período neoliberal, segundo Cardoso Jr. (2011), terá sua função secundarizada pela gestão cotidiana da máquina pública. No final da década de 1980, a agenda neoliberal vai ser imposta ao mundo por meio do Consenso de Washington<sup>16</sup>. Essa agenda vai ser vista como o único caminho a seguir, dado que pouco tempo depois o mundo assistiu ao desmoronamento e fim da União Soviética. É nesse contexto que passaremos a discutir a evolução do planejamento do Brasil.

---

<sup>15</sup> Carlos Matus é economista, foi Ministro da Economia e Presidente do Banco Central no governo Salvador Allende no Chile. Trabalhou como assessor da ONU no Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e no Instituto Latino-Americano de Planificación Económica y Social (Ilpes).

<sup>16</sup> O Consenso de Washington foi um conjunto de medidas econômicas impostas pelos países centrais ao mundo capitalista. Por ele, países só conseguiriam ajuda financeira das agências multilaterais como o FMI e Banco Mundial se se comprometessem a implantar medidas econômicas preconizadas pelo acordo, dentre elas: a disciplina fiscal, com corte de gasto e funcionários, reforma fiscal e tributária, privatização de empresas estatais, abertura comercial e econômica, desregulamentação do controle econômico e das leis trabalhistas.

### 3.5 PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NO BRASIL:

A história do planejamento orçamentário no Brasil mostra que em poucos momentos houve espaço para o protagonismo da sociedade para influenciar sua concepção. Em geral, esse processo era centralizado no Executivo. No período da República Velha, o Legislativo era o responsável pela elaboração da peça orçamentária. Ela se desenvolveu como peça burocrática, sem um mínimo de transparência e racionalidade. O aparato estatal dava seus primeiros passos na organização de sua burocracia.

Durante todo esse período, ações pontuais podem ser destacadas em dois momentos, segundo Cardoso Jr. (2015): na instituição do Convênio de Taubaté<sup>17</sup> e nas medidas de combate à crise de 1929. Segundo o autor, essas medidas visavam preservar o mercado do café, principal produto da exportação brasileira, sustentáculo do poder da oligarquia cafeeira sobre o resto do país.

A revolução de 1930, comandada por Getúlio Vargas, será a resposta para a crise de 1929, que provocou o colapso do modelo agro exportador do Estado Oligárquico. A queda do preço do café e a paralisia do mercado mundial vão ser fundamentais para o sucesso do movimento. A revolução de 1930 leva ao poder uma nova elite que defendia a necessidade de um novo modelo de desenvolvimento e incorporação das massas por meio da industrialização do país. Porém, ela entendia que isso só seria possível com a centralização do poder, formação de uma burocracia profissionalizada, com o Estado assumindo o papel de coordenação e intervenção na economia.

No governo Getúlio Vargas, as bases do moderno Estado Brasileiro são erguidas com a criação de estruturas de planejamento como Conselho Nacional de Comércio Exterior, o Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp)<sup>18</sup> e o Instituto Nacional de Estatísticas. Em 1939 é instituído o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional<sup>19</sup>, segundo Cardoso Jr. (2011), esse ato é o marco inicial do planejamento no Brasil.

No governo Eurico Gaspar Dutra (1946 – 1950) destaca-se o plano Saúde,

---

<sup>17</sup> Acordo firmado no início de 1906, no último ano do governo Rodrigues Alves (1902-1906), pelos presidentes dos estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, na cidade de Taubaté (SP), com o objetivo de pôr em prática um plano de valorização do café, garantindo o preço do produto por meio da compra, pelo governo federal, do excedente da produção. Aprovado pelo Congresso, transformou-se no Decreto n.º 1.489, de 6 de agosto do mesmo ano.

<sup>18</sup> Dentre outras funções, era o órgão responsável pela elaboração da peça orçamentária.

<sup>19</sup> Instituído pelo decreto n.º 1.058, de 19 de janeiro de 1939. Vigorou até 1943. Tinha como objetivos criar indústrias de base, executar obras públicas e prover a defesa nacional de elementos necessários ao seu desenvolvimento.

Alimentação, Transporte e Energia (Salte)<sup>20</sup>, um plano de desenvolvimento econômico considerado pioneiro, coordenado pelo Dasp, que tinha como objetivo de estabelecer, ao longo do mandato presidencial, investimentos estatais nas áreas mencionadas. É desse período também a instituição da Comissão do Vale do São Francisco (CVSF)<sup>21</sup>, que tinha o objetivo de elaborar um plano para aproveitamento do potencial do Rio São Francisco e dos seus afluentes. Em seguida, temos o segundo governo Vargas (1951 – 1954), que criará estatais como BNDE, Petrobras e Vale do Rio Doce, que serão fundamentais na industrialização do país.

O governo Juscelino Kubitschek (1955 – 1960) inaugura o período chamado de desenvolvimentista. Sua estratégia é consolidada com o Plano de Metas<sup>22</sup>. O Estado aumenta, ainda mais, seu intervencionismo, mas abre espaço para o capital privado nacional e internacional, principalmente com parcerias com as multinacionais que chegam ao Brasil, com destaque na produção de bens duráveis. Nesse período também se destaca a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene)<sup>23</sup>, órgão de desenvolvimento regional que vai ter grande impacto nas ações de planejamento e na industrialização da região Nordeste.

O modelo desenvolvimentista entra em crise no governo João Goulart<sup>24</sup>. Para combater a crise oriunda do processo inflacionário, ele lança o Plano Trienal<sup>25</sup>. O plano tinha

---

<sup>20</sup> Primeiro ensaio de planejamento econômico realizado no Brasil, desenvolvido em 1948 durante o governo do general Gaspar Dutra. Representava a soma de sugestões dos vários ministérios, sendo coordenado em termos administrativos e contábeis pelo Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp). Priorizava quatro áreas: saúde, alimentação, transporte e energia (cujas iniciais formavam a palavra Salte). Os recursos para a sua execução seriam provenientes das receitas federais e de recursos externos. Foi cumprido apenas parcialmente e, em 1952, estava quase abandonado. (SANDRONI, 1999, p. 471).

<sup>21</sup> O plano recomendava, no setor de regularização fluvial, a construção de um número reduzido de reservatórios de grande e médio porte em pontos adequados da bacia superior e do trecho submédio do São Francisco, entre Sobradinho e Paulo Afonso. Entre essas obras, destacou-se desde o início a importância da barragem de Três Marias, no estado de Minas Gerais. Além de regularizar o curso do rio, Três Marias poderia ser utilizada para a obtenção de energia elétrica.

<sup>22</sup> Plano de Metas era a Denominação dada ao plano de desenvolvimento econômico e social adotado durante o governo de Juscelino Kubitschek (1956-1960) e que se caracterizou pelo estabelecimento de metas que deveriam ser alcançadas nos planos econômico, social e de infraestrutura elaborados durante seu governo. (SANDRONI, 1999, p. 469).

<sup>23</sup> A Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, criada pela Lei n.º 3.692, de 15 de dezembro de 1959, foi uma forma de intervenção do Estado no Nordeste, com o objetivo de promover e coordenar o desenvolvimento da região. Sua instituição envolveu, antes de mais nada, a definição do espaço que seria compreendido como Nordeste e passaria a ser objeto da ação governamental: os estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia e parte de Minas Gerais.

<sup>24</sup> João Goulart era vice-presidente e assumiu o governo com a renúncia de Janio Quadros. Ligado ao grupo político de Getúlio Vargas, teve forte oposição dos militares, a sua posse como Presidente só se deu com adoção do regime parlamentarista.

<sup>25</sup> Plano Trienal (de Desenvolvimento Econômico e Social). Elaborado, para o período de 1963 a 1965, pelo ministro do Planejamento Celso Furtado, no governo João Goulart. O objetivo era planejar um plano que permitisse um desenvolvimento econômico rápido e, simultaneamente, agilizasse uma rápida estabilização nos preços. (SANDRONI, 1999, p. 471).

por objetivo combater a inflação, retomar o patamar de crescimento da economia e previa medidas de redistribuição de renda por meio das reformas urbana, agrária e bancária. Porém, as precárias condições de governabilidade não permitiram Goulart aprofundar as medidas necessárias para conter a crise e o governo acabou sendo derrubado por um golpe de Estado.

Em 1964 os militares tomam o poder e vão dar seguimento ao nacional desenvolvimentismo, agora com viés autoritário. O orçamento foi centralizado no Executivo. Além do Orçamento Fiscal, o processo também era composto dos seguintes orçamentos: o monetário, o das estatais, do sistema financeiro, habitacional e o da previdência.

Castelo Branco, primeiro presidente do regime militar, lança o Plano de Ação Econômica do Governo (Paeg)<sup>26</sup>, promovendo uma série de medidas para estabilizar a economia. Nesse período é importante destacar a criação do Escritório de Pesquisas Econômicas Aplicadas (Epea)<sup>27</sup> e a elaboração do Plano Decenal (1967 a 1976), um instrumento de planejamento para metas de longo prazo. No governo Costa e Silva (1967 – 1969) temos o Programa Estratégico de Desenvolvimento (1968 – 1970), com foco nas metas setoriais do Plano Decenal. (ALMEIDA, 2006).

Nos governos seguintes de Médici, Geisel e João Figueiredo, teremos a elaboração e implementação dos Planos Nacionais de Desenvolvimento<sup>28</sup>, chamados de PND, que terão grande impacto na economia nacional. O primeiro PND (1972-1974) do regime militar vai priorizar as obras de integração nacional, principalmente nas áreas de transporte e telecomunicações. No segundo PND, os investimentos vão se concentrar nas indústrias de base e já sob os efeitos da crise do petróleo, este plano priorizou investimentos nas áreas de insumos básicos, infraestrutura e energia. O terceiro PND é marcado pela eclosão da segunda crise do petróleo e do choque dos juros, o que vai provocar uma crise fiscal do Estado brasileiro e inviabilizar sua execução.

Esse esforço produziu o chamado “milagre econômico”, em que a economia brasileira teve altas taxas de crescimento, entretanto não distribuiu a renda. Por outro lado, esse modelo

---

<sup>26</sup> Elaborado para o período 1964-1966 pelos ministros brasileiros Roberto Campos (Planejamento) e Octávio Gouvêa de Bulhões (Fazenda), tinha o objetivo de interpretar o desenvolvimento recente do país e formular uma política capaz de eliminar as fontes internas de estrangulamento que haviam bloqueado o crescimento econômico desde 1962. (SANDRONI, 1999, p. 442).

<sup>27</sup> O órgão nasceu com o nome de Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada (Epea). Teve forte influência na formulação da política econômica brasileira e participou ativamente da elaboração de programas básicos para a política macroeconômica, como o Plano de Ação Econômica do Governo (Paeg), 1964-67. Em 1967, tornou-se fundação, com o nome de Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. O instituto também esteve envolvido em trabalhos destinados a subsidiar o Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico 1967-76, o qual, na prática, nunca chegou a ser implementado.

<sup>28</sup> Esses planos de desenvolvimento do regime militar tinham o objetivo de colocar o Brasil entre as nações desenvolvidas.

era financiado por empréstimos externos, o que, com a segunda crise do petróleo e o aumento das taxas de juros, produziu consequências danosas para as finanças públicas do país, pois o levou a um crescente endividamento externo e a um processo inflacionário descontrolado.

Por outro lado, é importante registrar que durante o regime militar os dados apresentados pelo governo, em geral, não correspondiam à realidade das contas nacionais.

Segundo Oliveira (2009), o Executivo se valia da Lei Complementar n.º 12, de 1971, para mascarar os dados e não prestar contas ao congresso nacional. O país atravessava uma grave crise, no entanto, o governo divulgava superávit das contas públicas. A centralização do orçamento no Executivo dava liberdade para ele distribuir as benesses do Estado discricionariamente a quem lhe oferecesse apoio político. Sobre esses fatos, assevera Oliveira:

Nessas condições, o orçamento não cumpria nenhum dos papéis anteriormente discutidos: absorvendo apenas 20% dos recursos mobilizados pelo setor público, não era capaz de refletir a verdadeira situação das contas públicas, com o Orçamento Geral da União (OGU), apresentando-se praticamente superavitário em todos os anos, quando, na realidade, o governo já se encontrava mergulhado numa profunda crise financeira e fiscal, traduzida na geração de elevados déficits, que eram mascarados pelo arranjo institucional e orçamentário adotado; dispondo na principal peça orçamentária de uma parcela reduzida dos recursos públicos, inviabilizava-se sua utilização como instrumento efetivo de planejamento, contra o que também jogava o quadro macroeconômico de elevada inflação e acentuada instabilidade que marcou este período, acompanhada de permanentes tensões políticas; espelho das vontades do Executivo, não desempenhava o papel de arena de negociação sobre a origem das receitas cobradas na forma de tributos e sobre a definição das prioridades públicas. (OLIVEIRA, 2009, p. 14).

É com esse quadro que nos anos 1980, diante do agravamento da crise, o modelo de desenvolvimento e a própria legitimidade do regime militar serão colocados em xeque. A sociedade civil, por sua vez, se mobiliza e vai às ruas protestar contra a crise econômica e pedir restabelecimento da democracia no país.

Por fim, cabe ainda ressaltar, que nesse período de 1930 a 1985, o planejamento governamental no Brasil se desenvolveu como peça burocrática sem um mínimo de transparência e racionalidade. Segundo Draibe (1985, p. 77), “a racionalidade administrativa foi limitada, e o aparelho esteve marcado por superposição de competência, dissensões intraburocráticas permanentes e distintas, além orientações técnicas e políticas desencontradas”. O quadro abaixo mostra um resumo das principais características do planejamento governamental nesse período.

**Quadro 1** – Primeiro período do planejamento governamental brasileiro (1930- 1980)

Fase	Características	Período
I. Nacional-desenvolvimentista	Planejamento Estatal Nacionalismo econômico Planejamento econômico-normativo	Dos anos trinta até o pós-guerra
II. Desenvolvimentista-dependente	Desenvolvimento associado ao capital externo – Industrialização acelerada Modernização do Estado e da burocracia estatal	Do pós-guerra ao golpe militar
III. Desenvolvimentista-autoritária	Planejamento autoritário, economicista e normativo Lógica do comando & controle Planos de Desenvolvimento	Nos Governos militares

Fonte: (DE TONI, 2014, p. 06 apud MACOLMES, 2018, p. 40 ).

### 3.4 PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL BRASILEIRO: PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A transição para a democracia se dá com a eleição, em 1985, de um presidente civil em eleição indireta pelo colégio eleitoral, com a missão de tentar superar a profunda crise econômica, erguer e consolidar as instituições democráticas. Em 1988, o país ganha uma nova Constituição, na qual a sociedade civil organizada conseguiu inserir muitos avanços, principalmente na área dos direitos sociais, destacando-se a seguridade social, o SUS, a Assistência Social e a previsão da participação social na fiscalização das políticas públicas. Entretanto, é preciso salientar que a maioria conservadora da constituinte conseguiu impedir que muitas propostas da sociedade civil fossem aprovadas e que até mesmo as que foram aprovadas necessitassem de regulamentação do Congresso, o que postergou ou inviabilizou a implementação de políticas públicas essenciais para a população brasileira.

Por outro lado, a nossa Carta Magna, no capítulo das finanças públicas, trouxe uma nova concepção ao sistema orçamentário brasileiro ao instituir a obrigatoriedade de instrumentos como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Nessa concepção de ciclo orçamentário, os constituintes tiveram a preocupação de, com o PPA, conceber um instrumento de planejamento de médio prazo que pudesse orientar os investimentos do Estado. As funções dos três instrumentos orçamentários citados são descritas na Constituição Federal da seguinte forma:

## SEÇÃO II DOS ORÇAMENTOS

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 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.

§ 3º O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.

§ 4º Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I - 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;

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

III - 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 (BRASIL, 1988, p. 185-186).

O texto constitucional nos mostra que o PPA, a LDO e a LOA guardam entre si uma relação de hierarquia do ponto de vista programático. O PPA seria a lei que abrigaria o planejamento estratégico da gestão durante o mandato. Na LDO, teríamos as diretrizes para orientar a metas da lei orçamentária. Por sua vez, a LOA seria o instrumento que permitiria a materialização do que foi concebido no PPA e na LDO.

Entretanto, com a volta dos governos democráticos, o planejamento será abandonado e o PPA, instrumento de planejamento previsto pela Carta de 1988, será transformado numa peça meramente burocrática. Para enfrentar a crise econômica do período, os governos vão adotar de uma série de planos econômicos para tentar, sem sucesso, controlar o processo inflacionário com medidas comuns como congelamento de preços e tarifas e arrocho salarial. Esse padrão com poucas variações se deu no Plano Cruzado I e II (1986), o Plano Bresser (1987), Plano Maílson (1988), Plano Verão (1989). Com claro viés neoliberal, os Planos Collor I (1990) e Collor II (1991), além das mediadas citadas, promoveram uma abertura

comercial danosa à economia nacional. Entretanto, foi no seu governo que foi implantado o controle social no Sistema Único de Saúde.

No governo Itamar Franco é lançado o Plano Real, que vai promover a estabilização econômica com a implantação da unidade real de valor (URV). Isso vai reduzir drasticamente a inflação. Posteriormente, o governo criaria uma nova moeda, o Real, que, ancorada no Dólar, completará o processo de estabilização da economia brasileira. Porém, o governo focava seu esforço orçamentário no contingenciamento e aumento de receita para produzir superávit primário com vistas ao pagamento da dívida pública e das despesas obrigatórias que consumiam quase todo o orçamento.

O governo Fernando Henrique Cardoso, do ponto de vista administrativo, vai implementar a Reforma do Aparelho do Estado<sup>29</sup>, proposta por Bresser-Pereira. Ela acaba com o regime jurídico único dos servidores públicos, cria as carreiras do ciclo de gestão e permite que serviços públicos também possam ser prestados por entidades do terceiro setor, as chamadas Oscip<sup>30</sup>, nas áreas de saúde, educação, esporte e lazer. Outro ponto importante foi a adoção da “gestão por resultados” no âmbito da administração pública.

Em 2000, como parte do processo de reforma gerencial, o governo FHC também aprova a Lei complementar 101, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, com vistas ao controle e transparência das contas públicas, o que reforçou a lógica do equilíbrio fiscal. Por outro lado, ainda que o planejamento estivesse subordinado à gestão, nos dois mandatos de FHC, segundo Almeida (2006), recupera-se a função do PPA quando propõe a formulação dos chamados “eixos estratégicos de integração de desenvolvimento”, que permitiram o direcionamento dos investimentos às áreas consideradas prioritárias para o desenvolvimento do país.

Dentro dessa lógica é que, com a estabilização econômica consolidada, surgem pressões internas para que o governo proponha medidas que estimulem o crescimento econômico em parceria com a iniciativa privada. É nesse contexto que, em 1996, o governo FHC lança o Programa Brasil em Ação, contendo 58 projetos nas áreas de infraestrutura e desenvolvimento social, que foi limitado pelas crises asiática, russa e do próprio Brasil.

No diálogo com a sociedade, preconizado pela Constituição de 1988, no governo Fernando Henrique Cardoso têm início um processo importante no tocante à participação social. Nos dois mandatos são criados no seu governo 22 conselhos e duas comissões de políticas públicas. Também foram convocadas 19 conferências, destacando-se os temas:

---

<sup>29</sup> Ver ABRUCIO, Fernando *et al.* (2010).

<sup>30</sup> Organização da Sociedade Civil de Interesse Público.

saúde, assistência social, direitos da criança e do adolescente e de direitos humanos (BRASIL, 2014, p. 45).

Em 2003, o PT assume a Presidência da República e governa com Luís Inácio Lula da Silva até 2010. No governo petista, teremos um período de mudança significativa na orientação da política econômica, pois o novo governo, mesmo mantendo os pilares da política macroeconômica, ousou trilhar caminhos opostos aos cânones neoliberais quanto ao papel do Estado na economia.

O Estado, nos governos Lula e Dilma, reassumiu seu protagonismo como indutor do desenvolvimento nacional. Foram criados vários órgãos e estatais para cuidar do planejamento dos setores estratégicos da nossa economia. Por outro lado, a participação social foi instituída como método de governo e a sociedade foi chamada pelo governo a opinar sobre os projetos prioritários para o desenvolvimento do país por meio do PPA. Segundo Paulo:

O PPA 2004 – 2007 adotou a estratégia de consolidação da metodologia no plano anterior, tendo o programa como unidade de gestão voltada para resultados. A inovação proposta foi a inserção da participação social na elaboração e gestão do plano, que se materializou durante o processo de confecção, em eventos realizados em todos os Estados e no Distrito Federal. Contudo, durante a gestão do plano não foram estabelecidos mecanismos sistêmicos para promover a desejada participação (PAULO, 2010, p. 175).

A discussão do PPA 2008-2011 promovida pelo governo federal e pela Comissão Mista do Orçamento (CMO)<sup>31</sup> também suscitou críticas da sociedade civil, que reivindicava um maior protagonismo nesse debate. Apesar das críticas, nesse período, a sociedade participou desse processo e, também por intermédio de órgãos como o Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), pôde opinar sobre os projetos prioritários para o desenvolvimento do país no PPA federal.

A economia, nesse período, passou a crescer de forma robusta por conta dos

---

<sup>31</sup> É a que examina e emite parecer sobre o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Lei Orçamentária Anual (LOA) e demais matérias orçamentárias. Também examina as contas apresentadas anualmente pelo presidente da República, os planos e programas nacionais, regionais e setoriais e acompanha a fiscalização orçamentária. É composta por 40 parlamentares, sendo 30 deputados e dez senadores, com igual número de suplentes, e dirigida por um presidente e três vice-presidentes, escolhidos de acordo com a proporcionalidade partidária, na segunda quinzena de fevereiro. As funções de direção da CMO, de relator-geral da LOA e de relator da LDO são exercidas, alternadamente, por senadores e deputados. No âmbito da CMO, funcionam subcomissões temáticas permanentes, que têm a incumbência de examinar relatórios setoriais sobre orçamento, prioridades e metas da LDO. Fonte: Agência Senado. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/comissao-mista-de-planos-orcamentos-publicos-e-fiscalizacao-cmo#:~:text=Pol%C3%Adtica%20de%20Uso-,Comiss%C3%A3o%20Mista%20de%20Planos%2C%20Or%C3%A7amentos%20P%C3%Bablicos%20e%20Fiscaliza%C3%A7%C3%A3o%20\(CMO\),LOA\)%20e%20demais%20mat%C3%A9rias%20or%C3%A7ament%C3%A1rias](https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/comissao-mista-de-planos-orcamentos-publicos-e-fiscalizacao-cmo#:~:text=Pol%C3%Adtica%20de%20Uso-,Comiss%C3%A3o%20Mista%20de%20Planos%2C%20Or%C3%A7amentos%20P%C3%Bablicos%20e%20Fiscaliza%C3%A7%C3%A3o%20(CMO),LOA)%20e%20demais%20mat%C3%A9rias%20or%C3%A7ament%C3%A1rias). Acesso em: 01 jan. 2022.

investimentos do Estado em infraestrutura. O mercado de trabalho cresceu combinando dois elementos: a geração de empregos e a formalização do contrato de trabalho. De janeiro de 2003 a setembro de 2010 foram criados mais 14.725.039 empregos, numa média de 1,8 milhão de postos de trabalho por ano.<sup>32</sup>

É importante salientar que as políticas de valorização do salário mínimo e de transferência de renda vão ter seus reflexos na redução das desigualdades sociais. Tudo isso acontece numa conjuntura econômica internacional favorável pela valorização das commodities no mercado internacional, que permitiram superávits crescentes na balança comercial.

Por fim, é preciso destacar, no governo Lula, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)<sup>33</sup>. O programa foi marcado pela forte intervenção do Estado na economia. Por meio dele foram planejadas e executadas centenas de obras de infraestrutura em todo o país. As ações desenvolvidas no PAC foram responsáveis por sustentar o crescimento do país, ajudando a minorar os efeitos da crise de 2008. Entretanto, esse programa foi concebido fora dos marcos do Plano Plurianual (PPA).

Em 2011, Dilma Rousseff sucede Lula na Presidência com a missão de consolidar as mudanças realizadas no seu mandato. Mesmo com o cenário internacional<sup>34</sup> adverso, o governo buscou aprofundar as mudanças com medidas como a redução drástica da taxa de juros, defesa do câmbio, política industrial associada ao Pré-Sal e aos investimentos em infraestrutura previstos no PAC II.

Também tomou, ouvindo os empresários, medidas de proteção à indústria doméstica diante da concorrência dos importados e iniciou o processo de desoneração tributária a setores da indústria. Essas medidas, porém, não surtiram efeito no combate à crise econômica pela qual o Brasil passava.

Do ponto de vista da governabilidade, o cenário externo era desfavorável pelos reflexos da crise de 2008, as manifestações de 2013 já sinalizam o descontentamento da sociedade. Dilma começa o segundo mandato com uma crise política provocada pela oposição, que questiona sua vitória. O violento ajuste fiscal feito pelo ministro da fazenda

---

<sup>32</sup> Foi um período marcado pela valorização das commodities no mercado mundial, o que proporcionou ao Brasil divisas ao governo para investimentos na área social e desenvolvimento econômico. Esse processo começa a ser interrompido com a crise de 2008, que o governo brasileiro combateu com medidas anticíclicas.

<sup>33</sup> Programa lançado pelo governo federal em 2007 com objetivo de, a partir da articulação de investimentos estatais e privados em setores da economia que demandavam infraestrutura, estimular o crescimento da economia brasileira.

<sup>34</sup> O fim do boom das commodities e retração da economia mundial.

Joaquim Levi<sup>35</sup> traz desemprego e mais descontentamento, a crise econômica e a operação lava-jato minam a base de apoio do governo no Congresso e provocam a queda do governo por meio de um golpe parlamentar.<sup>36</sup>

A participação social durante o governo Dilma esteve presente nas parcerias dos programas sociais com o terceiro setor, em iniciativas como a instituição da comissão nacional da verdade, na criação do marco regulatório da sociedade civil e no decreto que criou o sistema nacional de participação social.<sup>37</sup> Por outro lado, a discussão orçamentária, durante seu governo, deu-se por intermédio do Fórum Interconselhos.<sup>38</sup> A instância foi criada em 2011, com o objetivo de garantir a participação da sociedade na elaboração do PPA (BRASIL, 2014, p.124). O Quadro 2 mostra um resumo das principais características da II fase do planejamento brasileiro.

**Quadro 2** – Segundo período do planejamento governamental brasileiro

Fase	Características	Período
I. Democrática-liberal	Recomposição formal das organizações de planejamento CF de 1988, início dos ciclos dos PPAs Gerencialismo e domínio da lógica orçamentária-fiscal	Da redemocratização ao Governo Lula I
II. Desenvolvimentista-societal	Retomada do planejamento com ênfase setorial Mudanças pontuais nos PPAs: mais participação e territorialização da agenda dos PPAs de estados e municípios	Do Governo Lula I até o II Governo Dilma

Fonte: (DE TONI, 2014, p. 06 apud MACOLMES 2014, p. 40).

<sup>35</sup> Esse ajuste marcou a volta do Brasil ao receituário de combater as crises econômicas com cortes de gastos públicos.

<sup>36</sup> O golpe foi consumado com o *impeachment* de Dilma Rousseff, que se deu em 31 de agosto de 2016, tendo como consequência a retomada de uma agressiva agenda neoliberal proposta pelo PMDB no documento “Uma ponte para o futuro”.

<sup>37</sup> Articulado pela oposição, o Congresso sustou a vigência do decreto que regulamentava a participação social junto ao governo.

<sup>38</sup> Criado no governo Dilma, era uma “Instância de participação social no Plano Plurianual”.(BRASIL, 2014, p. 123).

#### 4. PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL EM SERGIPE

No início do século XX, o estado de Sergipe tinha as mesmas características da formação social dos demais estados brasileiros: uma economia predominantemente rural, alternância das oligarquias no poder e a pouca expressão política dos setores da classe média nos espaços de representação. Porém, a nova orientação política e econômica do Estado brasileiro a partir da revolução de 1930 se deu com a reorganização e fortalecimento do aparato estatal para viabilizar o processo de industrialização.

Em Sergipe, as primeiras estruturas de planejamento governamental vão se organizar sob influência direta das ações nesse campo promovidas pelo governo Getúlio Vargas. Em 1945 foi criada a seção de Estudos Econômicos e Financeiros, ligada ao Departamento da Fazenda como primeira estrutura embrionária de planejamento no Estado (BARRETO, 2012, p. 101).

Entretanto, foi a construção, pelo governo federal, da Usina Hidrelétrica de Paulo Afonso que viabilizou a estrutura básica para o Estado de Sergipe pensar num processo de industrialização. Em função disso, em 1952, o governo Arnaldo Rollemberg Garcez cria a Comissão Técnica de Assuntos Econômicos Financeiros (Cotef).

No governo Juscelino Kubitschek, o plano de metas expressa a necessidade de implantar políticas de desenvolvimento regional. Nesse bojo temos a criação da Sudene, órgão que materializou o clamor de segmentos sociais importantes para que a região superasse a condição de pobreza e subdesenvolvimento. A concepção desenvolvimentista do órgão federal serviu de base para a criação no Estado de Sergipe, por meio do decreto n.º 470 de 31 de março de 1959, do Conselho do Desenvolvimento Econômico de Sergipe (Condese), no governo Luiz Garcia. Segundo Barreto (2013), o órgão tinha como funções:

- Delinear a política de desenvolvimento econômico do Estado com base no respectivo planejamento;
- Estudar medidas tendentes a aumentar a eficiência das atividades governamentais e a fomentar a iniciativa privada, visando ao desenvolvimento econômico;
- Promover a colaboração mais estreita entre a administração estadual e as administrações federal e municipal e dos órgãos autárquicos, bem como das entidades de economia privada, tendo em vista acelerar o processo de desenvolvimento;
- Estabelecer diretrizes para a elaboração da proposta orçamentária do Estado, visando ajustá-la aos planos ou programas de desenvolvimento aprovados (BARRETO, 2013, p. 106).

Sob a liderança de Aluísio de Campos<sup>39</sup>, a primeira equipe de técnicos integrantes do conselho definiu como meta promover a industrialização de Sergipe a partir da exploração das suas riquezas minerais. A Usina da Paulo Afonso e a instalação da Petrobras no estado, a partir da década de 1960, vêm ao encontro desse objetivo.

Dentre as principais formulações do Condese nesse período, destacamos a que deu origem à criação do Banco de fomento do Estado de Sergipe, conhecido por Banese, à Empresa Distribuidora de Energia de Sergipe (Energipe) e à racionalização das culturas agrícolas como o coco, o algodão e a cana-de-açúcar, dentre outras.

Durante o período militar o Condese sofre uma reformulação para se adaptar ao novo momento político do país. O órgão se alinhou aos objetivos estratégicos de desenvolvimento regional e de segurança nacional do governo militar.

Durante a vigência dos Planos Nacionais de Desenvolvimento, conhecidos como PND, nos governos militares, graças ao Condese, foi possível inserir projetos estratégicos para o desenvolvimento do estado, tais como: o projeto potássio, o porto de Sergipe, o complexo integrado de indústrias de base, dentre outros.

O Condese enquanto órgão funcionava como uma autarquia, seus membros tinham grande autonomia para pensar e executar ações em favor do desenvolvimento do estado. Funcionou como órgão estritamente técnico, sem interferências políticas, mas distante da sociedade.

O conselho é extinto em 1979 e suas funções são transferidas para a Secretaria de Planejamento. Esse fato nasce no contexto de crise econômica profunda da ditadura militar e do abandono do planejamento de longo prazo para, a exemplo do governo federal, o foco na gestão em busca da eficiência nos gastos.

Entretanto, Sergipe colheu os frutos dos investimentos propostos pelo órgão de planejamento e que foram vitais para diversificação da economia sergipana. Em 1981 entra em operação a Nitrofertil<sup>40</sup> para produção de fertilizantes de amônia e ureia. Em 1994, construído pela Petrobras, é inaugurado o Porto de Sergipe.

O abandono das estruturas de planejamento de longo prazo provocado pela crise do Estado e da influência das políticas neoliberais vai ter reflexos profundos em Sergipe, por ser

---

<sup>39</sup> Representante do governo de Sergipe na comissão que discutiu e propôs a criação do Codeno, depois, Sudene, é considerado o grande articulador da criação do Condese no governo Luiz Garcia.

<sup>40</sup> A Fertilizantes Nitrogenados do Nordeste S. A. (Nitrofertil) foi criada em 1970 na Bahia. A unidade Sergipe foi fundada em 06 de outubro de 1986. Foi trabalho do Condese junto às lideranças políticas do estado pelo empreendimento justificado pelas abundantes reservas da matéria-prima existente no estado.

uma economia muito dependente dos investimentos estatais. Como reflexo da reforma do Estado do governo Fernando Henrique Cardoso, o governo estadual privatiza a Energipe e faz uma reestruturação do Banese, com a adoção de um plano de demissão voluntária. Isso vai provocar o desemprego de milhares de trabalhadores nesses dois setores.

Do ponto de vista das ações de planejamento, nesse período, prevalece a prática da contratação pelo poder público estadual das chamadas consultorias para tarefas pontuais. O quadro técnico efetivo é relegado. Ainda que em 2001 o governo realize um concurso para o cargo de Gestor de Políticas Governamentais, os profissionais selecionados não atuam diretamente na área de planejamento.

Ciro Brasil de Andrade (2016) observa que de 1945 até 2011, as estruturas de planejamento do Estado de Sergipe passaram por muitas modificações. O autor afirma que:

O histórico do planejamento governamental no governo do Estado de Sergipe é marcado por inconstâncias e baixa institucionalização dos órgãos e práticas. Mudanças constantes no órgão responsável pelo planejamento governamental, carência de corpo técnico qualificado, alta rotatividade de Secretários, ausência de regulamentação para o sistema estadual de planejamento, dentre outros fatores, são sintomáticos do baixo grau de institucionalização da cultura de planejamento (ANDRADE, 2016, p. 57).

É importante ressaltar que nas gestões do Marcelo Déda à frente do governo estadual, se abandonou a cultura de fazer modificações frequentes da estrutura e comando da área de Planejamento do Estado. Ciro Brasil de Andrade assevera que:

Somente nas duas gestões do governo Marcelo Déda (2007-2013), a função Planejamento passou por três alterações estruturais, sendo a mais significativa a fusão com a Secretaria de Administração em 2011, que redundou na atual estrutura da Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPLAG). Além disso, nesse período, houve cinco Secretários diferentes. (ANDRADE, 2016, p. 5).

O quadro a seguir mostra a evolução das estruturas de planejamento do governo do Estado de Sergipe de 1945 a 2011.

**Quadro 3 – Evolução das estruturas de planejamento do governo do Estado de Sergipe de 1945 a 2011**

ANO	INSTRUMENTO	EMENTA
1945	Decreto-Lei n. 956, de 31 de dezembro de 1945	Cria a Secção de Estudos Econômicos e Financeiros
1952	Decreto n. 433, de 7 de novembro de 1952	Cria a Consultoria Técnica de Assuntos Econômicos e Financeiros
1952	Decreto n. 130, de 5 de dezembro de 1952	Cria a Comissão de Desenvolvimento Econômico
1959	Decreto-Lei 470, de 31 de março de 1959	Cria o Conselho de Desenvolvimento Econômico de Sergipe (Condese)
1964	Lei 1.277, de 8 de julho de 1964	Reorganiza o Conselho de Desenvolvimento Econômico de Sergipe (Condese)
1974	Lei n. 1.917, de 18 de dezembro de 1974	Altera a estrutura do Condese e cria o Sistema Estadual de Planejamento
1979	Lei n. 2.203, de 14 de março de 1979	Extingue o Condese e cria a Secretaria de Estado do Planejamento e o Instituto de Economia e Pesquisa (Inep)
1987	Lei n. 2.608, de 27 de fevereiro de 1987	Extingue o Instituto de Economia e Pesquisa (Inep) e cria o Instituto de Estudos Econômicos e Sociais Aplicados (Iesap)
1989	Lei n. 2.703, de 17 de fevereiro de 1989	Extingue o Iesap, cria a Secretaria de Estado de Economia e Finanças e a Fundação Estadual de Planejamento, Pesquisa e Estatística (Fundepplan)
1991	Lei n. 2.960, de 9 de abril de 1991	Extingue a Fundação Estadual de Planejamento, Pesquisa e Estatística e cria a Secretaria de Estado do Planejamento (Seplan)
1995	Lei n. 3.591, de 9 de janeiro de 1995	Cria a Secretaria de Estado do Planejamento, Ciência e Tecnologia (Seplantec)
2007	Lei n. 6.130, de 2 de abril de 2007	Extingue a Secretaria de Estado do Planejamento, Ciência e Tecnologia e cria a Secretaria de Estado do Planejamento
2009	Lei 6.615, de 18 de junho de 2009	Cria a Secretaria de Estado do Planejamento, Habitação e do Desenvolvimento Urbano (Seplan)
2011	Lei n. 7.116, de 25 de março de 2011	Cria a Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão (Seplag)

Fonte: Santos (2015). Adaptado por Andrade(2016).

## 5. PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM SERGIPE: TRADIÇÃO ASSOCIATIVA

Do ponto de vista da tradição associativa no estado de Sergipe veremos, neste capítulo, que, de uma maneira geral, as organizações da sociedade civil se dão nas áreas urbanas, onde foram se desenvolvendo paulatinamente as atividades industriais e comerciais, principalmente na capital, Aracaju. A participação social estava vinculada à luta dos operários desses setores por melhores condições de trabalho. Posteriormente, sob influência da Igreja Católica, teremos a organização dos trabalhadores das áreas rurais.

Segundo Dantas (2004), a Constituição de 1891 não previa a interferência do Estado na relação capital-trabalho e o exemplo da Revolução Russa forçou um processo de organização dos trabalhadores para lutar por direitos. Nesse período, destacam-se o Centro Operário Sergipano, fundado em 1910, e o Centro Operário Socialista, em 1918. As organizações promoveram em Sergipe uma série de greves nesse período. Na cidade de Maruim, em duas greves, em 1921 e em 1927, os trabalhadores paralisaram com sucesso as fábricas de tecido. Em 1927 os ferroviários também pararam por 19 dias os trens em Aracaju.

Com a ascensão de Getúlio Vargas, em 1930, o Estado vai incentivar a organização dos trabalhadores em associações de classe. Em 1934, o novo governo vai regular o mercado de trabalho urbano no Brasil. Nesse período, em Sergipe temos 21 sindicatos e uma federação, além do centro operário.

É importante destacar também a fundação do partido Aliança Proletária de Sergipe<sup>41</sup>, que defendia um programa reformista para o Estado. Apesar disso, muitos líderes sindicais da época eram ligados ao Partido Comunista do Brasil<sup>42</sup>, que seguia a linha revolucionária leninista.

A Igreja Católica, por sua vez, cria o Círculo Operário Católico para tentar atrair os operários, defendendo a boa convivência entre capital e trabalho. Entretanto, com a instauração do Estado Novo, vai haver um processo de cooptação do movimento operário pelo governo e a dura repressão aos setores que se opunham a essa política, desmobilizando as categorias<sup>43</sup> (DANTAS, 2004).

Com o fim do Estado Novo temos uma rearticulação do movimento sindical no estado. A atuação do Partido Comunista do Brasil junto ao movimento operário se destacava,

---

<sup>41</sup> Partido Político local fundado por lideranças sindicais ligadas à nova estrutura sindical do Estado Novo.

<sup>42</sup> Partido fundado em 1922 com o objetivo de construir no Brasil uma revolução socialista.

<sup>43</sup> O Estado Novo usa o poder de regulação da atividade sindical conferido ao Ministério do Trabalho para intervir nas entidades.

principalmente em Aracaju. Em 1946, militantes ligados ao partido fundam a Associação dos Servidores Públicos de Sergipe (Aspes).

Nas eleições de 1945, o PCB elege Armando Domingues para deputado estadual e o candidato do partido a Presidente da República, Iedo Fiúza, foi o mais votado em Aracaju. Em 1947, o partido também elege três vereadores na capital<sup>44</sup>. Mesmo quando o partido teve seu registro cassado e colocado na clandestinidade, seus órgãos de imprensa, *A verdade* e o *Jornal do Povo*, denunciavam a exploração dos trabalhadores. Destacamos também o periódico do Partido Socialista, *Gazeta Socialista*, que dialogava com os trabalhadores rurais e urbanos e as comemorações do 1 de maio da União dos Trabalhadores de Sergipe.

A Igreja Católica em Sergipe também possuía muita influência política. Sob a influência do Concílio Vaticano II (1962) e das conferências de Medellín (1968) e de Puebla (1979), a Igreja teve uma atuação destacada no processo político e social<sup>45</sup>, na organização dos trabalhadores e na resistência ao regime militar.

O Arcebispo da diocese de Aracaju, Dom Távora<sup>46</sup>, foi uma voz ativa na luta pela criação da Sudene e foi fundador da Juventude Operária Católica (JOC). Ele lançou o Movimento de Educação de Base (MEB)<sup>47</sup> que, por meio das Escolas radiofônicas, alfabetizou milhares de sergipanos e lutou pela reforma agrária. A ação do MEB favoreceu a sindicalização rural, movimento que culmina na fundação da Federação dos Trabalhadores Rurais do Estado de Sergipe (Fetase), em 1963.

Não menos importante foi a atuação do Bispo da Diocese de Propriá, Dom José Brandão de Castro<sup>48</sup>, que sob a influência da teologia da libertação, vai organizar as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs)<sup>49</sup> e a Comissão Pastoral de Terra (CPT)<sup>50</sup> na região

<sup>44</sup> Os vereadores eleitos foram: Agonalto Pacheco, Carlos Garcia e Otávio José dos Santos.

<sup>45</sup> Nesses fóruns eclesiais surgiu uma nova Doutrina Social da Igreja, que na América Latina preconizava a chamada opção preferencial pelos pobres.

<sup>46</sup> Conhecido como o Bispo dos Operários, Dom Távora foi sensível ao espírito da época, vivendo uma Igreja aberta aos leigos e ao povo, uma Igreja que surge no Pacto das Catacumbas, movimento organizado pelos bispos dos países em desenvolvimento, fazendo-se mais servidora e com um olhar mais voltado para o sofredor (SANTANA, 2017).

<sup>47</sup> Segundo Josaphat (2016, p. 153): “O MEB se voltava para a população do interior, das cidades e lugarejos desprovidos de comunicação e educação e recorria aos meios radiofônicos. E transmitia para comunidades e suas lideranças programas a partir dos grandes centros. O movimento se ampliou, aliou-se a outras iniciativas educativas e culturais, bem como ao trabalho mais amplo das Comunidades de Base e até mesmo de caráter político, como a Ação Popular”.

<sup>48</sup> Dom José Brandão de Castro foi o primeiro nomeado para Diocese de Propriá que englobava os municípios do Baixo São Francisco, Alto e Médio Sertão e parte do Leste Sergipano. Uma região muito pobre e com graves conflitos sociais.

<sup>49</sup> Segundo Betto (1986, p. 16), “são pequenos grupos organizados em torno da paróquia ou capela, por iniciativa de leigos, padres ou bispos”.

<sup>50</sup> A CPT é uma instituição civil, sem fins lucrativos, fundada em outubro de 1975. É ligada à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e atua nas questões agrárias.

do Baixo São Francisco e Sertão e, por meio delas, vai apoiar a luta dos trabalhadores rurais e indígenas no Baixo São Francisco. Fatos marcantes desse período foram o conflito pela posse da fazenda Santana dos Frades, em 1981, após a desapropriação da terra pelo Incra, e a luta dos índios Xocós<sup>51</sup> pela demarcação de suas terras, que foi solucionada pelo decreto governamental 4.530, de dezembro de 1979. (SOUZA, 1995 p. 112).

Nos anos 1980 temos a formação em Sergipe do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra. Nobre (2008) afirma que o MST no Estado de Sergipe nasce de três fatores cruciais: o ambiente de mobilização popular na Nova República; a realização do 1.º Congresso do Movimento (1985) e o apoio de sindicalistas e religiosos ligados à Diocese do município de Propriá.

No período de enfrentamento à ditadura militar e no processo de redemocratização do país também destacamos o surgimento de novas organizações sociais que vão mobilizar a população em defesa dos direitos e terão um papel fundamental nas lutas pela implementação das políticas públicas no estado de Sergipe.

A Central Única dos Trabalhadores (CUT)<sup>52</sup>, fundada em 28 de agosto de 1983, em Sergipe teve papel destacado na organização da classe trabalhadora, principalmente a advinda do processo de industrialização em curso no estado e do setor público. A atuação da Central junto a seus sindicatos filiados foi fundamental para o enfrentamento da conjuntura vivida pelo Brasil no seu processo de redemocratização.

Dantas (2004) vai destacar a luta de três sindicatos cutistas, ligados à indústria extrativa no estado, nos anos 1980: o Sindiminas, o Sindipetro AL/SE e o Sindiquímica, ressaltando a capacidade de mobilização das entidades. Segundo ele:

De qualquer forma, esses sindicatos ligados à CUT e articulados nacionalmente, numa época de liberalização das instituições e inflação descontrolada, proporcionaram uma combatividade sem precedentes no movimento sindical em Sergipe (DANTAS, 2004, p. 256).

Entidade importante para a fundação da CUT em Sergipe, o Sindicato dos Empregados em Estabelecimentos Bancários no Estado de Sergipe (Seeb), promoveu grandes greves nos anos 1980, paralisando as agências bancárias em todo o estado. É importante

---

<sup>51</sup> Única tribo indígena reconhecida no estado de Sergipe, teve o apoio da diocese de Propriá na luta pelo reconhecimento de suas terras na Ilha de São Pedro.

<sup>52</sup> Organização sindical de trabalhadores de âmbito nacional fundada em 28 de agosto de 1983, em São Bernardo do Campo (SP), por setores vinculados à Articulação Nacional dos Movimentos Populares e Sindicais (Anamos). A entidade era composta por sindicalistas autodenominados “autênticos” ligados às greves do ABC paulista, iniciadas em 1978, por grupos integrantes das “Oposições Sindicais” que, junto aos “autênticos”, eram base do movimento denominado de “novo sindicalismo” e por setores dos movimentos populares.

salientar também que, por afinidade ideológica, a CUT apoiou tanto a ascensão do PT ao governo municipal em 2000 quanto ao governo estadual em 2006. Por isso, em 2007 a Central foi convidada para ser parceira do processo de participação social proposto pelo governo, coordenando, no governo Marcelo Déda, a Mesa de Negociação Permanente dos Servidores Públicos Estaduais<sup>53</sup>.

O Sindicato dos Trabalhadores em Educação no Estado de Sergipe (Sintese) tem origem na década de 1980. Em 1984 realiza a primeira greve da categoria. A luta pelo financiamento permanente para a educação pública e a reposição salarial alimentaram o crescimento vertiginoso da entidade.

Durante o governo Marcelo Déda, o Sintese conquistou, com muita luta, o Plano de Cargos e Salários da categoria, e teve relevante importância nas pautas das políticas públicas, tanto na área de educação, como nas outras áreas do controle social como saúde e assistência social. A força política da entidade pode ser aferida, ao longo do tempo, pelos vários militantes e sindicalistas eleitos para o Poder Legislativo nas três esferas. Também ocuparam cargos no Executivo quando o PT governou Aracaju e no Governo estadual<sup>54</sup>. Seus militantes se destacaram nas conferências territoriais defendendo as pautas da educação.

O Sindicato dos Trabalhadores em Saúde no Estado de Sergipe (Sintasa) é outra entidade importante na luta por políticas públicas. A luta em defesa do SUS e da saúde pública de qualidade balizou suas intervenções nos conselhos e conferências de saúde. A Federação dos Trabalhadores Rurais do Estado de Sergipe (Fetase), nesse período, também se destacou na luta pela reforma agrária e pelo acesso ao crédito para os pequenos agricultores.

Por outro lado, as organizações não governamentais fundadas no final dos anos 1970 em Sergipe também foram muito importantes no processo de luta pela implementação das políticas públicas. O Movimento Popular de Saúde (Mops) é uma delas. Fundado em Sergipe em 1989, por sindicalistas ligados ao Sintasa, teve atuação destacada nas lutas pela implementação do controle social no Sistema Único de Saúde (SUS). O movimento também apoiou a luta por moradia. O Mops se caracterizou pela articulação regional e nacional com diversos movimentos e pelo processo de formação permanente de seus militantes.

Destacamos também a Central de Movimentos Populares de Sergipe (CMP/SE), entidade que uniu as associações de moradores de todo o Estado de Sergipe e encampou a luta

---

<sup>53</sup> Essa mesa foi instituído pelo Decreto n.º 24.507 de 16 de julho de 2007 tinha por objetivo de promover a democratização das relações de trabalho e valorização do servidor por meio da negociação coletiva.

<sup>54</sup> O grupo chamado Articulação de Esquerda, majoritário no Sintese e na CUT e força expressiva dentro do PT ocupou a Secretaria de Educação e a Funcaju (fundação de Cultura) durante os governos petistas na Prefeitura de Aracaju. No governo estadual, ocuparam a Secretaria de Assistência Social e a Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania.

pelo direito à moradia. O movimento tinha muito poder de mobilização, realizando ocupações e propondo projetos comunitários de construção de casas populares. Durante as conferências territoriais, ajudou muito na mobilização das comunidades, principalmente da grande Aracaju.

Por sua vez, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) teve um papel fundamental na luta pela terra no estado de Sergipe. Devido à sua capacidade de organização e às políticas públicas implementadas principalmente nos governos petistas, tornou-se uma força política no estado de Sergipe. Seus membros foram eleitos tanto para o Executivo municipal como para o Legislativo nas três esferas. O acúmulo do movimento com a discussão dos territórios com o MDA foi muito importante para sua intervenção nas Conferências Territoriais propostas pelo governo do estado.

Por fim, cabe também falar da importância do movimento comunitário para o processo do Planejamento Participativo. As associações de moradores, cooperativas e ONGs se espalharam pelo Estado com o processo de redemocratização e assumiram um protagonismo importante na discussão das políticas públicas. Esse processo não era homogêneo, a maior parte das entidades tinha uma relação passiva disponível para a cooptação e para as práticas clientelísticas, e parte delas, principalmente em Aracaju e nas áreas de influência da Igreja progressista, reafirmava o caráter de luta por mudança social.

Nos fóruns de deliberação pública, o movimento comunitário estava presente defendendo principalmente a pauta da moradia. As ONGs se destacavam pela pauta ecológica e de direitos humanos. França (2013) revelara a existência de 101 entidades da sociedade civil em Aracaju, com representação local e estadual, participando dos vários fóruns, conselhos e conferências promovidas pelo poder público no período analisado desse estudo<sup>55</sup>. O que mostra a tradição e o vigor associativo presente em Sergipe (FAPESE/PMA, 2010 apud FRANÇA, 2014, p. 295 ).

Diante do exposto, podemos afirmar que o estado de Sergipe possui uma tradição associativa, principalmente nas regiões de influência da Igreja progressista e pela ação dos movimentos social e sindical.

---

<sup>55</sup> Destacamos: Movimento Comunitário do Estado de Sergipe (Mocese), Federação das Associações de Bairros do Estado de Sergipe (Famese), União Nacional por Moradia Popular em Sergipe (UNMP/SE), Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN), Confederação Nacional das Associações de Moradores e Entidades Comunitárias do Brasil (Conam/BR), Movimento Estadual em Defesa dos Direitos dos Idosos de Sergipe (Medi), Federação das Associações de Bairros de Aracaju (Fabaju), Federação das Entidades Comunitárias do Estado de Sergipe (Fecese), dentre outras (FAPESE/PMA, 2010 apud FRANÇA, 2014, p. 295).

## 6. PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO CICLO ORÇAMENTÁRIO EM SERGIPE

Neste capítulo, passaremos a discutir a participação social no orçamento público em Sergipe. Faremos uma abordagem da sua evolução histórica e destacaremos quais os pressupostos teóricos que fundamentam a adoção do processo participativo territorial por parte do governo do estado de Sergipe.

### 6.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA E DESENHO INSTITUCIONAL

Em Sergipe, as primeiras experiências efetivas de participação social no orçamento vão se dar no nível municipal com a instituição do Orçamento Participativo na cidade de Aracaju. O Orçamento Participativo da cidade foi implantado pelo prefeito João Augusto Gama, do PMDB (1997 – 2000), por meio da Lei n.º 2.574 de 09 de janeiro de 1998, que o vinculou à Secretaria de Planejamento Municipal (Seplan). Porém, a iniciativa só funcionou durante os dois primeiros anos, sendo abandonado nos anos posteriores da gestão.

Em 2000, o Partido dos Trabalhadores venceu a eleição na cidade de Aracaju e o Orçamento Participativo é novamente inserido no cenário municipal por intermédio do então prefeito Marcelo Déda Chagas. A sua inserção é feita por meio da criação da Secretaria Extraordinária de Participação Popular (Sepp), vinculada ao gabinete do prefeito.

O órgão responsável pela implantação do Orçamento Participativo na cidade não tinha orçamento próprio, mas o trabalho desenvolvido teve apoio político decisivo do gestor municipal, que tinha a dimensão estratégica da Participação Social para uma administração progressista, como deixou claro em um dos seus discursos quando afirmou:

O partido dos trabalhadores, à esquerda, os nossos aliados, grande parte da sociedade, outros partidos e outras forças sociais e políticas que também compartilham dessa compreensão de que a participação é um instrumento indispensável na consolidação da vida democrática, que a democracia representativa sozinha não tem força suficiente para no período de 4 anos deixar o povo em casa e resolver através de seus representantes todas as demandas da sociedade e todos os desafios da administração. Portanto, quando chegamos à administração colocamos em prática a participação popular não apenas como uma secretaria ou como hábito do orçamento participativo, mas a participação popular passa a ser uma política transversal, que perpassa todas as áreas de atuação do poder público municipal (Discurso do Prefeito Marcelo Déda na solenidade de lançamento das publicações do Planejamento Urbano de Aracaju em 14/07/2003).

A concepção inovadora do planejamento estratégico da gestão municipal mobilizou a sociedade civil e o setor privado para discutir, junto com o Executivo, a necessidade de obras e elaboração de projetos de médio e longo prazo. O resultado foi uma administração municipal exitosa, com grande aprovação popular.

A gestão recebeu vários prêmios. Aracaju foi reconhecida como a capital da qualidade de vida no Nordeste. Marcelo Déda foi escolhido Prefeito Amigo da Criança do Unicef e também ganhou o prêmio Objetivos do Milênio (ODM) em 2005, concedido pelo governo federal, Organização das Nações Unidas (ONU) e pelo Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade. O Orçamento Participativo foi um dos carros-chefes da administração e essa soma de fatores possibilitou a reeleição, em 2004, com uma votação consagrada em primeiro turno<sup>56</sup>. Este fato credenciou o Prefeito petista à disputa do governo estadual.

Em 2006, Marcelo Déda é eleito governador, liderando uma coalizão progressista que quebra um ciclo de dominação oligárquica vigente desde o processo de redemocratização<sup>57</sup>. O novo governo, a exemplo da experiência municipal, propõe a Participação Popular por meio de mecanismos de consulta, deliberação e transparência. Eles tinham a função de estabelecer uma nova relação entre a sociedade sergipana e o governo estadual.

O novo governo abraça integralmente a agenda participativa do governo federal. A Controladoria do Estado se torna referência na transparência dos dados da administração pública estadual. Por meio do decreto n.º 24.507, de 16 de julho de 2007, o governo cria a mesa estadual de negociação dos servidores públicos, se antecipando aos conflitos. Várias categorias vão negociar suas pautas nesse espaço, destacando-se professores e policiais.

A Secretaria de Planejamento (Seplan) vai ficar responsável por elaborar uma proposta de participação popular no orçamento público estadual, conforme previa o plano de governo apresentado à sociedade. Dentro da proposta do Plano Estratégico de governo 2007 – 2010, a Secretaria de Planejamento propõe o denominado Planejamento Participativo Territorial como parte do sistema de planejamento do Estado.

Por esta proposta, o poder público estadual criou um processo de consulta à sociedade sergipana, mediante conferências, com etapas municipais, territoriais e estaduais. Ao final desse processo, as demandas aprovadas seriam inseridas nas leis do ciclo orçamentário do executivo (PPA, LDO e LOA).

O objetivo era desenvolver o Estado de Sergipe do ponto de vista econômico e social e

---

<sup>56</sup> Venceu a disputa no primeiro turno com 71.38% dos votos. Fonte: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antteriores/eleicoes-2004/candidaturas-votacao-e-resultados/resultado-da-eleicao-2004>. Acesso em: 21 fev. 21.

<sup>57</sup> Desde o processo de redemocratização que não havia alternância de poder em Sergipe (DANTAS, 2007).

num permanente diálogo com a sociedade. Coube à Secretaria de Planejamento do Estado a concepção e coordenação geral do Planejamento do Desenvolvimento Territorial Participativo. A Seplan atuaria na mobilização da sociedade civil e iniciativa privada e também articulava o diálogo com as outras secretarias, empresas públicas e as outras esferas governamentais.

Se a vontade política do governador eleito foi fundamental para a implantação desse processo, também cabe ressaltar, nesse contexto, o papel de Maria Lúcia Falcón como Secretária de Planejamento do Estado para a operacionalização da política participativa. Ela foi coordenadora do Dieese em Sergipe<sup>58</sup>, órgão de assessoria de movimento sindical no estado. Ela tinha a experiência acumulada com a implantação do Orçamento Participativo da capital, pois foi secretária de planejamento nos governos municipais do PMDB (1997 – 2000) e do PT (2001 – 2006) em Aracaju. Em 2006 foi a coordenadora do Plano de governo da coligação, encabeçada pelo PT, que venceu a eleição estadual propondo a continuidade da política de participação social agora no âmbito estadual.

Por outro lado, apesar de as políticas de participação social no orçamento já terem sido incorporadas ao chamado “modo petista de governar”<sup>59</sup>, a iniciativa de propor o Planejamento Territorial Participativo foi influenciada também por uma conjuntura marcada, nesse período, pelo fato de que o governo federal, também comandado pelo Partido dos Trabalhadores, desde 2003, já vinha desenvolvendo uma política de incentivo à Participação Social fortalecendo os mecanismos previstos na Constituição Federal e nas leis que a regulamentavam, como já vimos.

Neste sentido, destacamos o programa Territórios da Cidadania<sup>60</sup>, implantado por meio da Secretaria do Desenvolvimento Territorial (SDT), do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Uma política pública inovadora e participativa, implantada pelo governo federal em Sergipe, com foco na área rural com vistas ao desenvolvimento sustentável.

Por conta desse programa do governo federal, Sergipe já possuía quatro territórios organizados. Eles estavam vinculados às políticas implementadas pelo Ministério em 2003. Nesse programa a sociedade civil era ouvida pelo órgão federal nas questões relacionadas aos projetos e investimentos da União federal nessas regiões.

---

<sup>58</sup> O Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese) é uma entidade criada e mantida pelo movimento sindical brasileiro. Foi fundado em 1955, com o objetivo de desenvolver pesquisas que subsidiassem as demandas dos trabalhadores. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/>. Acesso em: 20 set. 2021.

<sup>59</sup> Método de governo preconizado pelo PT que defendia a chamada “inversão de prioridades”, que seria o uso prioritário do orçamento público para investimento em políticas públicas na perspectiva da inclusão social.

<sup>60</sup> O Programa Territórios da Cidadania visava incluir as populações da área rural na agenda de desenvolvimento do país a partir de uma ação integrada dos órgãos federais.

O planejamento territorial participativo também incorporou a agenda do Ministério das Cidades, que orientava a discussão das questões da política urbana, à luz da Constituição Federal e da regulamentação do Estatuto da Cidade, o que potencializou o diálogo público dos três entes federados com a sociedade.

Como formuladora da proposta do planejamento territorial participativo, Lúcia Falcón, nos seus vários trabalhos escritos sobre esse tema, fundamentou teoricamente todo esse processo participativo. Sobre esse fato, Falcón e Sandes (2018) recuperam o pensamento de Michel Foucault quando ele defende a necessidade de que:

Tão importante quanto reconhecer o grande poder das ideologias e governos centrais, é identificar o grande poder local, territorial, manifesto nas pequenas relações sociais do cotidiano – e mudar as regras, discutir seus procedimentos e códigos teóricos técnicos, questionar suas “verdades”. (FOUCAULT, 1979 apud FALCÓN; SANDES, 2018, p. 48).

Chamamos a atenção para o fato de que esse processo formulado por Lúcia Falcón, que previa o planejamento territorial participativo, pretendia alterar a relação de poder no estado de Sergipe. No Plano estratégico de governo “Sergipe: Desenvolver e Incluir”, que orientou a ação do novo governo de 2007 a 2010, Falcón (2014) já apontava, em seu diagnóstico, como um dos problemas a ser superado:

O desequilíbrio político que permitia que as oligarquias regionais, altamente patrimonialistas, renasçam, soberanas numa manifestação do poder local que ofuscava, muitas vezes, as mudanças que o Brasil vivia nesse campo – o aprofundamento da democracia (FALCÓN, 2014, p. 143).

Como resposta a esta questão, no diagnóstico, Falcón (2014) vai propor a construção de um ciclo orçamentário inovador com protagonismo da sociedade civil na sua formatação e implementação. Segundo ela:

A institucionalização de um processo de participação popular com assembleias regulares e com três escalas territoriais diferentes em articulação (municipal, territorial e estadual). Enquanto a maioria das experiências recentes de gestão pública avançou para o planejamento estratégico voltado para a máquina administrativa, a experiência de Sergipe levou o planejamento estratégico para ser pactuado com a sociedade (FALCÓN, 2014, p. 144).

Como podemos ver, as bases do planejamento Participativo territorial estavam ancoradas numa concepção teórica que instava o governo eleito a propor à sociedade um novo

diálogo por meio do ciclo orçamentário, tendo como lastro o acúmulo da experiência com o orçamento participativo em Aracaju, o alinhamento à agenda do governo federal no campo da participação social e ao programa territórios da cidadania. Diante disso, passemos então a descrever o processo de construção dos territórios de identidade.

### **6.1.2 A territorialização do planejamento participativo**

O primeiro passo para viabilizar uma proposta de regionalização com base nos territórios foi o estabelecimento de uma parceria com a Universidade Federal de Sergipe para o estudo de uma proposta de territorialização do estado. Por conta das políticas públicas do governo federal, Sergipe já tinha instituído os territórios do Alto Sertão, Baixo São Francisco, Sertão Ocidental e Sul Sergipano, vinculados às políticas implementadas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Eles serão incorporados posteriormente à nova proposta de divisão territorial do governo do estado de Sergipe.

O estudo que resultou na proposta de uma nova divisão territorial para o estado de Sergipe foi elaborado por uma equipe formada pelos professores da Universidade Federal de Sergipe: Vera Lúcia Alves França, Olívio Teixeira e Ricardo Lacerda. Para eles:

Do ponto de vista do planejamento do desenvolvimento sustentável, importa pensar uma compreensão da questão territorial fundamentalmente em conjunto com os atores sociais envolvidos, isto é, de maneira participativa. Por isso, a idéia de “territórios de identidade”, que se definem num processo de construção de territórios pelos atores sociais (FRANÇA; TEIXEIRA; MELO, 2008, p. 6).

Essa concepção estava presente nas formulações da Secretaria Desenvolvimento Agrário (SDT), do Ministério do Desenvolvimento Agrário e vai ser seguida como critério de elaboração do estudo. Segundo o MDA, o conceito de território:

Um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo a cidade e o campo, caracterizado por critérios multidimensionais – tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições – e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial (MDA, 2004 apud FRANÇA; TEIXEIRA; MELO, 2008, p. 6).

A equipe apresentou uma proposta de divisão dos territórios levando em consideração

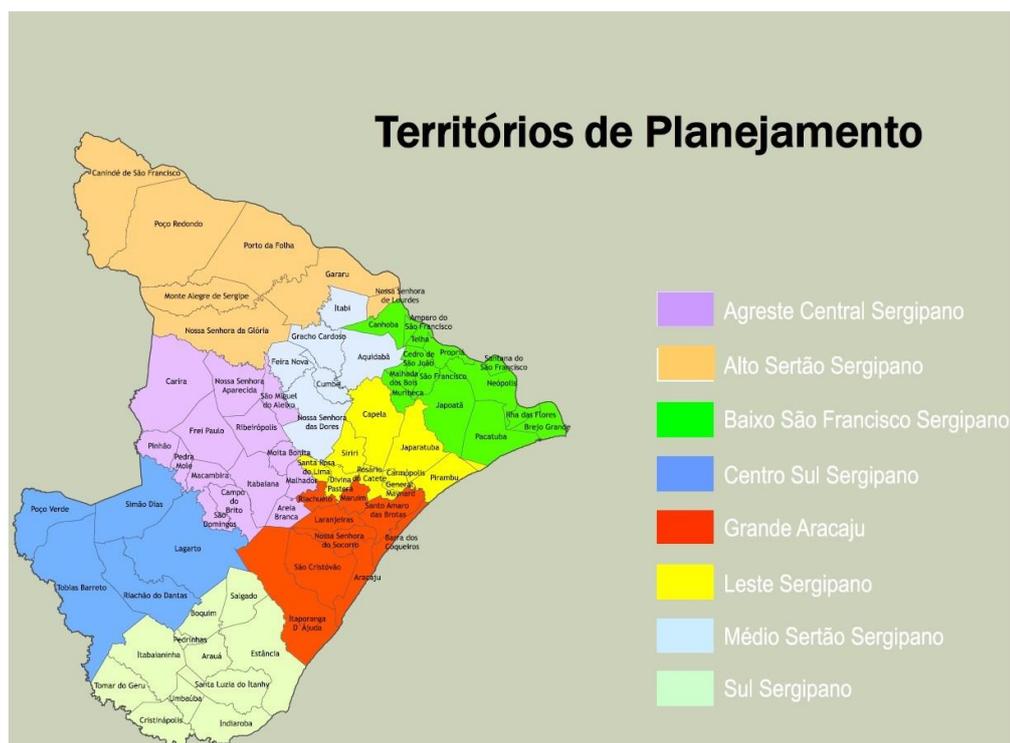
a análise das seguintes dimensões: econômico-produtiva; social: político-institucional; sociocultural e geoambiental. Com base na análise desse conjunto de elementos, a equipe propôs à Seplan a divisão do estado em oito territórios de identidade para orientar o planejamento dos investimentos do governo estadual.

Cabe ressaltar que os autores desse estudo destacam que a proposta foi discutida com os atores sociais. No estudo, é apresentado um cronograma de discussão da proposta que contemplaria o processo de **participação social** em dois momentos: o primeiro foi durante o Seminário “Planejamento Territorial de Sergipe”, que teve a participação de mais de 300 pessoas, em que os membros da sociedade civil puderam debater a proposta apresentada pela equipe da UFS (FRANÇA; TEIXEIRA; MELO, 2008).

Segundo França, Teixeira e Melo (2008), em 27 de março de 2007, foi feita uma reunião para a apresentação das contraposições territoriais e perspectivas de trabalho associado da SDT/MDA e Seplan no Processo de Desenvolvimento Territorial Participativo do Estado de Sergipe, com a presença dos membros dos colegiados territoriais do MDA.

Esse processo se encerra com a assinatura, por parte do governador, do decreto n.º 24.338, de 20 de abril de 2007, que instituiu os territórios de identidade no estado de Sergipe. Para esses oito territórios criados, foram previstas, no Planejamento do Desenvolvimento Territorial Participativo, ações e investimentos inscritos no PPA estadual para serem executados, durante a sua vigência por meio das Leis Orçamentárias. A figura a seguir mostra a nova configuração.

**Figura 1** – Territórios de Planejamento do Estado de Sergipe



Fonte: SEPLAN, 2007.

Dentro dessa organização espacial, cada território englobava os seguintes municípios:

- Território Alto Sertão Sergipano – Situado no Noroeste do estado de Sergipe e é formado por sete municípios: Canindé do São Francisco, Gararu, Monte Alegre de Sergipe, Nossa Senhora da Glória, Nossa Senhora de Lourdes, Poço Redondo e Porto da Folha;
- Território Agreste Central – Situado no Centro do estado de Sergipe e é formado por quatorze municípios: Areia Branca, Campo do Brito, Carira, Frei Paulo, Itabaiana, Macambira, Malhador, Moita Bonita, Nossa Senhora Aparecida, Pedra Mole, Pinhão, Ribeirópolis, São Domingos e São Miguel do Aleixo;
- Território Baixo São Francisco Sergipano – Situado no Nordeste do estado de Sergipe e é formado por quatorze municípios: Amparo do São Francisco, Brejo Grande, Canhoba, Cedro de São João, Ilha das Flores, Japoatã, Malhada dos Bois, Muribeca, Neópolis, Pacatuba, Propriá, Santana do São Francisco, São Francisco e Telha;
- Território Centro-Sul Sergipano – Situado no Centro-Sul do estado de Sergipe e é

formado por cinco municípios: Lagarto, Poço Verde, Riachão do Dantas, Simão Dias e Tobias Barreto;

- Território Grande Aracaju – Situado no Centro-Leste do estado de Sergipe e é formado por nove municípios: Aracaju, Barra dos Coqueiros, Itaporanga D’Ajuda, Laranjeiras, Maruim, Nossa Senhora do Socorro, Riachuelo, São Cristóvão e Santo Amaro das Brotas;
- Território Leste Sergipano – Situado no Leste do estado de Sergipe e é formado por nove municípios: Capela, Carmópolis, Divina Pastora, General Maynard, Japarutuba, Pirambu, Rosário do Catete, Santa Rosa de Lima e Siriri;
- Território Médio Sertão Sergipano – Situado no Meio-Norte do estado de Sergipe e é formado por seis municípios: Aquidabã, Cumbe, Feira Nova, Graccho Cardoso, Itabi e Nossa Senhora das Dores;
- Território Sul Sergipano – Situado no Sul do estado de Sergipe e é formado por onze municípios: Arauá, Boquim, Cristinápolis, Estância, Indiaroba, Itabaianinha, Pedrinhas, Salgado, Santa Luzia do Itanhi, Tomar do Geru e Umbaúba.

### **6.1.3 Metodologia do planejamento participativo**

Em 2007, estudos da Seplan apontavam que as regiões do estado de Sergipe possuíam, entre si, um quadro de desigualdade e concentração de renda preocupantes. Aproximadamente 47% da população estava abaixo pobreza. A infraestrutura social e produtiva era concentrada no litoral e 43% do PIB industrial era concentrado nas indústrias de petróleo e energia hidrelétrica.

Por outro lado, o diagnóstico apontava ainda que um problema em comum era o domínio político das oligarquias regionais, que se mantinha à custa do clientelismo político. Neste caso, o Planejamento Participativo era uma tentativa de empoderamento da sociedade civil para democratizar o poder político.

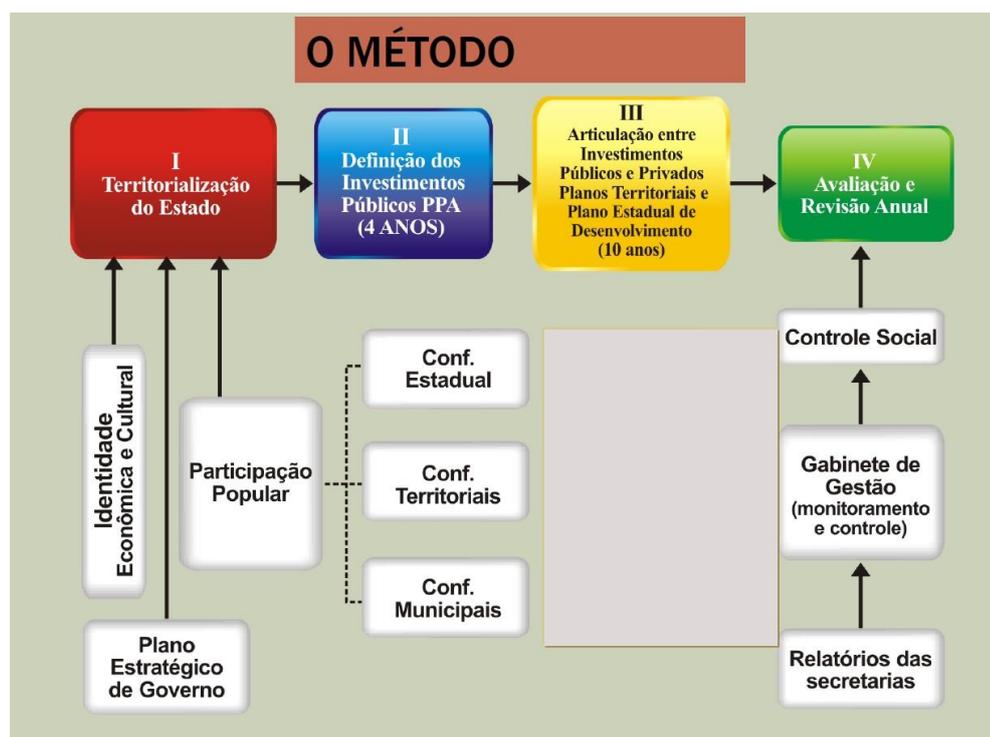
A implantação da metodologia do funcionamento do planejamento participativo do governo de Sergipe obedeceu às seguintes etapas: a territorialização do estado com os

critérios de identidade, participação popular e a adoção do plano estratégico de governo.

Em seguida, temos a realização das Conferências e as propostas aprovadas nessa fase seriam inscritas no PPA. Depois o governo vai articular investimentos públicos e privados, os planos territoriais e vai propor um plano desenvolvimento com duração de dez anos para o estado, o “Desenvolver-SE”. É importante registrar que esse plano retoma o planejamento de longo prazo em Sergipe, a prática abandonada na década de 1980 no contexto da crise do Estado brasileiro.

Por último, temos a avaliação e monitoramento anual do processo pelo controle social (conselhos e plenária estadual) e pelo governo. A Figura 2 mostra o fluxograma da proposta participativa.

**Figura 2** – Metodologia do Planejamento Territorial Participativo I ciclo



Fonte: SEPLAN, 2007.

Segundo Falcón (2008), a política de planejamento do desenvolvimento territorial vinculado ao ciclo orçamentário (PPA) deveria atender aos seguintes objetivos:

- Instituir um processo de planejamento alicerçado na participação popular.
- Avançar na direção de um cenário desejado de qualidade de vida com sustentabilidade.
- Alinhar a cultura e as condições objetivas de produção econômica de cada território.

- Promover a igualdade de oportunidades das pessoas nos territórios, revertendo o quadro atual de concentração da infraestrutura e da renda. (FALCÓN, 2008, p. 228).

Para alcançar esses objetivos, o formato das conferências foi escolhido como espaço público de discussão do Planejamento Territorial Participativo em que os diversos atores sociais pactuariam propostas com vistas ao desenvolvimento sustentável do estado de Sergipe.

Ressaltamos que, do ponto de vista legal, a proposta de Planejamento Territorial Participativo foi estruturada por um arcabouço legislativo que lhe instituiu regras, operacionalidade e formas para o funcionamento da instituição participativa, como demonstra o quadro a seguir;

#### **Quadro 4 – Marco legal do Planejamento Territorial Participativo do governo do Estado de Sergipe de 2007 a 2013**

ANO	INSTRUMENTO	EMENTA
2007	Lei n.º 6.130, de 2 de abril de 2007	Extingue a Secretaria de Estado do Planejamento, Ciência e Tecnologia e cria a Secretaria de Estado do Planejamento
2007	Decreto n.º 24.337, de 20 de abril de 2007	Dispõe sobre a convocação da 3.ª conferência estadual das cidades no estado de Sergipe.
2007	Decreto n.º 24.338, de 20 de abril de 2007	Dispõe sobre a instituição dos Territórios de Planejamento do estado de Sergipe.
2007	Decreto n.º 24.339, de 20 de abril de 2007	Institui o Processo de Planejamento do Desenvolvimento Territorial Participativo de Sergipe e dá outras providências.
2007	Lei n.º 6.481, de 19 de dezembro de 2007	Dispõe sobre o Plano Plurianual (PPA), para o período de 2008-2011.
2008	Lei n.º 6.481, de 13 de novembro de 2008	Autoriza o Poder Executivo Estadual a contratar financiamento junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a oferecer garantias, e dá providências correlatas.
2011	Lei n.º 6.481, de 27 de dezembro de 2011	Dispõe sobre o Plano Plurianual (PPA), para o período de 2012-2015 e dá outras providências.
2011	Lei n.º 7.116, de 25 de março de 2011	Cria a Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão (Seplag).

Fonte: Elaboração própria (2021).

#### **6.1.4 Fontes de financiamento do planejamento territorial participativo**

Segundo o Instituto Marcelo Déda (2014), no PPA 2008-2011, 60% das demandas foram contempladas nos 40 projetos estratégicos contidos na Lei. O PPA 2012-2016 contemplou 81% das propostas das conferências<sup>61</sup>. As fontes de recursos para atendimento das demandas do Planejamento Participativo vieram dos recursos do governo estadual, convênios ou operações de crédito na modalidade empréstimos, que o Estado de Sergipe

<sup>61</sup> Disponível em: <http://www.institutomarcelodeda.com.br/a-participacao-social-no-governo-marcelo-deda/>. Acesso em: 01 set. 2021.

viabilizou junto a instituições como o BNDES, o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Bird) e o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (Fida), dentre outras.

Na categoria “programa” se destacam as parcerias do governo estadual com o federal por meio do Programa de Aceleração do Crescimento, Territórios da cidadania e Ministério das Cidades. A Caixa Econômica Federal operou nas duas categorias elencadas e foi fundamental no investimento público em Sergipe.

O programa Sergipe Cidades foi um projeto aprovado e viabilizado mediante um empréstimo ao Estado de Sergipe pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, de acordo com a Lei n.º 6.481, de 13 de novembro de 2008. A operação envolveu o desembolso de 250 milhões de reais do banco com uma contrapartida do governo estadual no valor de 20 milhões. O programa tinha o objetivo de financiar as obras de infraestrutura em todos os municípios do estado, excetuando-se a capital Aracaju, demandadas pelas instâncias do Planejamento Territorial Participativo. O BNDES também aprovou, por meio do Programa Emergencial de Financiamento (PEF), dois empréstimos no valor de 415,530 milhões para compensar a queda nos repasses do Fundo de Participação dos Estados (FPE).

O projeto Dom Távora foi uma parceria entre o governo do estado e o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (Fida)<sup>62</sup> para beneficiar pequenos produtores rurais de 15 municípios com Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) muito baixo. O projeto era executado pela Secretaria de Estado da Agricultura, Desenvolvimento Agrário e da Pesca (Seagri) e tinha como meta beneficiar cerca de 10 mil famílias de agricultores sergipanos, atingindo aproximadamente 40 mil pessoas. O investimento total era de R\$ 28,630 milhões, sendo U\$\$ 16 milhões financiados pelo Fida com contrapartida do Estado de Sergipe.

Dentro da lógica do Planejamento Territorial, o projeto atendeu a 15 municípios do estado nos seguintes territórios: Território do Centro-Sul – Tobias Barreto, Poço Verde e Simão Dias. Território do Agreste Central e Médio Sertão – Pinhão, Nossa Senhora Aparecida, Carira, Graccho Cardoso e Aquidabã. Território do Baixo São Francisco – Japoatã, Santana do São Francisco, Ilha das Flores, Pacatuba, Brejo Grande, Neópolis e Canhoba.

---

<sup>62</sup> O Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (Fida) é uma instituição financeira internacional e uma agência especializada das Nações Unidas com sede em Roma. Investe na população rural, empoderando-a para reduzir a pobreza, aumentar a segurança alimentar, melhorar a nutrição e fortalecer a resiliência. Fonte: <https://www.ubiqua.org.br/artigo/brazil-foudation-180>. Acesso em: 09 set. 2021.

O Projeto de Combate à Pobreza Rural (PCPR), conhecido como “Prosperar”, também foi fruto de acordo de empréstimo junto ao Banco Mundial no valor de R\$ 51 milhões. O projeto financiou mais de 800 projetos que beneficiaram mais de 20 mil famílias. Era executado pela Empresa de Desenvolvimento Sustentável do Estado de Sergipe (Pronese), órgão subordinado à Secretaria de Estado da Agricultura.

Temos também o programa “Águas de Sergipe”, firmado em 13 de novembro de 2012 entre o governo do Estado e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Bird), com o objetivo de revitalizar a bacia hidrográfica do Rio Sergipe. O investimento é da ordem de R\$ 122,350 milhões, com uma contrapartida do governo do Estado. As ações desse programa contemplam os 26 municípios pertencentes a essa bacia hidrográfica.

Na área de infraestrutura e principalmente habitação, os convênios firmados pelo Estado com o Ministério das Cidades e com a Caixa Econômica Federal foram vitais para viabilizar as demandas do Planejamento Territorial. O programa de habitação “Casa Nova, Vida Nova”, no valor de R\$ 241,368, tinha como meta a construção de 22 mil casas no PPA (2008-2011). No PPA (2012-2015) foi previsto o valor de R\$ 314.502.000,00 com o objetivo de reduzir o déficit habitacional no Estado. O valor total era de 715,440 reais em investimentos no Planejamento Territorial Participativo.

Nas áreas de saúde e educação, em que os recursos são vinculados constitucionalmente, os investimentos no período foram muito expressivos. Na saúde foram gastos mais de 350 milhões na reestruturação da rede no Estado de Sergipe. Destacam-se a implantação das clínicas de saúde da família como estratégia de reestruturar a atenção básica e a formação, por reforma e construção de novas unidades, de uma rede de hospitais regionais. O relatório da Seplan 2007 – 2010 destaca ainda que:

Apenas nesse projeto de reestruturação da rede hospitalar e de urgência e emergência foram investidos recursos financeiros da ordem de R\$ 95.000.000,00 (noventa e cinco milhões) em obras e R\$ 37.000.000,00 (trinta e sete milhões) em equipamentos médicos hospitalares, móveis e utensílios. Infra-estrutura das redes de Atenção Primária, Atenção Ambulatorial Especializada, Atenção Hospitalar e de Urgência e Emergência, sendo contabilizados, no período de 2007 a outubro de 2010, cerca de R\$ 300 milhões aplicados no fortalecimento e modernização do Sistema Único de Saúde. Nos quatro anos anteriores – 2003 a 2006 – o investimento realizado em saúde foi da ordem de R\$ 77,2 milhões. Se comparados ao volume de investimentos realizados pela atual Gestão, constata-se um aumento de, aproximadamente 285% (SEPLAN, 2010, p. 26 ).

Na educação os investimentos se concentraram na reforma e ampliação das escolas e

na construção dos centros de ensino profissionalizante no Estado. Segundo relatório da Seplan 2007 – 20010, o Estado destinou “à Educação Profissional e reforma e ampliação de Escolas de Ensino Médio, R\$ 28 milhões para a construção de 05 novas unidades profissionalizantes e R\$ 3.682.324,33 direcionados à implementação do Ensino Médio Integrado a EPT e aquisição de mobiliário” (SEPLAN, 2010, p. 42).

Ressaltamos que em 2013, por meio do Programa Nacional de Desenvolvimento e Estruturação do Turismo, o Prodetur, o Estado de Sergipe teve um projeto, financiado pelo BID, no valor de 104,460 milhões<sup>63</sup>. O Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI) São Francisco, no valor de R\$ 400,000 milhões, que tinha como objetivo promover o desenvolvimento local, a partir de arranjos e sistemas produtivos e inovativos locais, estruturados com o público da reforma agrária e da agricultura familiar da bacia hidrográfica do São Francisco<sup>64</sup>.

Não menos importante e extremamente expressivos são os investimentos privados articulados pelo governo em face das metas do Planejamento Territorial. A Companhia Vale do Rio Doce (Vale) investiria no período o valor de U\$\$ 1 Bilhão de dólares e o investimento da Petrobras no montante de 4 bilhões de reais, articulados pelo governo em face das metas do Planejamento Territorial.

### **6.1.5 Governo e sociedade nas conferências do planejamento territorial participativo**

O processo para realização das Conferências seguiu as seguintes etapas: o primeiro passo foi a Seplan fazer uma mobilização para a adesão dos prefeitos municipais ao processo. Essa ação foi bem-sucedida, pois todos os municípios sergipanos aderiram. O segundo passo foi a formação das Comissões Executivas Municipais.

Cabe esclarecer que a Seplan normatizou que a composição dessa comissão teria representantes do Executivo municipal, do Legislativo e da sociedade civil. A comissão tinha como objetivo mobilizar, coordenar e organizar a etapa Municipal do Planejamento do

---

<sup>63</sup> Programa estruturado como um empréstimo para obras múltiplas no âmbito do Programa Prodetur, ajudará o Estado a desenvolver o turismo de praias, o ecoturismo e o turismo cultural na linha costeira na Costa do Coqueiro e na área do Rio São Francisco. Os recursos financiarão o desenvolvimento, recuperação e/ou modernização de circuitos histórico-culturais, museus, centros de cultura, locais panorâmicos e mercados de artesanato tradicional, entre outros. O projeto também apoiará a melhoria dos equipamentos de turismo nas praias e iniciativas para restaurar, demarcar e proteger seus ecossistemas de dunas e estuários. Disponível em: <https://www.iadb.org/pt/noticias/comunicados-de-imprensa/2013-09-19/projeto-do-prodetur-em-sergipe-no-brasil%2C10571.html>. Acesso em: 01 jul. 2021.

<sup>64</sup> Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/5889325/plano-de-desenvolvimento-visa-integrar-acoes-para-o-sao-francisco>. Acesso em: 03 set. 2021.

Territorial Participativo a nível local. A Seplan era a responsável pelo treinamento das comissões municipais com vistas à capacitação para a realização das conferências.

#### 6.1.5.1 I Ciclo do planejamento territorial participativo de Sergipe (2007 – 2009)

Sob a coordenação da Seplan, apoio da Pronese<sup>65</sup>, assessoria técnica da Sociedade Semear<sup>66</sup> e contando com a adesão de todos os municípios do estado, o Planejamento Territorial Participativo teve seu primeiro ciclo no período de 2007 a 2009, quando foram realizadas 75 conferências municipais, três conferências territoriais e duas conferências estaduais. Nesses fóruns, segundo a Seplan, foram registradas 8.671 demandas da sociedade. Nessa primeira etapa, o ciclo de debates teve a participação de mais de 22.000 sergipanos.

Em junho de 2007 foram realizadas as conferências municipais em todo o estado. Nesse momento a Seplan utilizou-se do espaço participativo para levantar as demandas empregando o Diagnóstico Rápido Participativo (DRP)<sup>67</sup>. O método foi adaptado à realidade local para proceder a identificação das demandas. Os participantes das conferências podiam escolher um dos dez temas propostos e participar de grupo temático para debater e fazer reivindicações pertinentes ao tema escolhido.

O regimento determinava que a representação eleita nas conferências teria a seguinte composição: 42% poder público; 26,7% movimentos sociais; 9,9% entidades sindicais; 9,9% empresários; 7,0% entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa; e 4,2% para as ONGs. Por esta regra, a representação da sociedade civil era maioria em relação à representação do governo. E, ao contrário do que aconteceu no CDES federal<sup>68</sup>, a representação dos sindicatos era superior à representação empresarial.

Cabe ressaltar uma observação importante de Carregosa (2009) sobre o perfil dos participantes do primeiro ciclo. Segundo ele, as mulheres eram 56% dos presentes nas conferências, porém os homens eram maioria dos delegados eleitos. Os estudantes também

---

<sup>65</sup> Pronese – Empresa de Desenvolvimento Sustentável do Estado de Sergipe. Segundo uma das entrevistadas, a empresa pública foi acionada para ajudar na assessoria técnica do Planejamento Territorial Participativo por conta da falta de pessoal na Seplan.

<sup>66</sup> A Sociedade de Estudos Múltiplos, Ecológica e de Artes – Sociedade Semear foi contratada pela Seplan e realizou a capacitação da equipe de facilitadores, mobilizadores e logística que atuaram na realização das Conferências municipais. Disponível em: 20110104174113\_jornaldasemear-julhode2009.pdf. Acesso em: 02 jul. 2021.

<sup>67</sup> Segundo Cerqueira (2015, p. 10), o “Diagnóstico Participativo é um método utilizado para fazer levantamento da realidade local. Este levantamento é feito com a participação das lideranças locais, ou por qualquer outro integrante de um grupo definido, deve conter os principais problemas da localidade em todas as áreas” (social, econômica, cultural, ambiental, físico-territorial e político-institucional).

<sup>68</sup> Na composição do CDES federal os empresários possuíam a maior representação. Disponível em: <http://www.diversitates.uff.br/index.php/1diversitates-uff1/article/viewFile/32/30>. Acesso em: 20 ago. 2021.

chamaram atenção dele por serem quase 10% dos presentes nas conferências.

Nesse primeiro ciclo no diálogo estabelecido entre governo e sociedade, chama atenção a realização da oficina para a construção da proposta dos conselhos territoriais, dado importante por ser um espaço específico para a discussão da proposta. A segunda conferência estadual se deu quando foi revisado o PPA<sup>69</sup>, repactuando as demandas e metas, e o governo tentou trazer a iniciativa privada para a discussão do Planejamento Participativo.

**Quadro 5 – Cronologia do I ciclo do Planejamento Territorial Participativo de Sergipe de 2007 a 2009**

PERÍODO	ATIVIDADE	OBJETIVO
Fevereiro a abril de 2007	Proposta de Territorialização	Concepção da proposta de territorialização do estado de Sergipe
Junho de 2007	Conferências Municipais	Levantamento de demandas e eleição de delegados para as conferências territoriais e estaduais
Julho de 2007	1.ª Rodada de Conferências Territoriais	Consolidar e validar as demandas oriundas das Conferências Municipais
10 de setembro de 2007	Conferência Estadual do Planejamento Participativo	Estimular uma negociação entre delegados e Secretarias de Governo
Novembro e dezembro de 2007	2.ª Rodada de Conferências Territoriais	Discutir as identidades e os eixos de desenvolvimento dos territórios
10 de junho de 2008	2.ª Conferência Estadual	Apresentação do Plano de Desenvolvimento Econômico do Estado (Desenvolver-SE)
11 de junho de 2008	3.ª Rodada de Conferências Territoriais	Validar os símbolos e os planos de desenvolvimento dos territórios
Dezembro de 2008	3.ª Conferência Estadual	Lançamento dos oito planos de desenvolvimento dos territórios do estado de Sergipe
Março de 2009	Oficinas para concepção da proposta de estruturação dos Conselhos territoriais	Fazer o diagnóstico dos conselhos existentes no estado para subsidiar a proposta de concepção dos Conselhos Territoriais
Julho de 2009	2.ª Conferências Municipais	Consolidar a participação popular e a parceria entre poder público, sociedade e iniciativa privada, eleger delegados para o ciclo 2009-2010, revisar o PPA e alocar recursos públicos para obras prioritárias
Agosto de 2009	4.ª Rodada de Conferências Territoriais	Validar as propostas de articulação e formação das redes desenhadas nas Conferências Municipais

Fonte: Carregosa (2009).

<sup>69</sup> O Art. 10, inciso 1.º da Lei n.º 6.302/ 2007 que dispõe sobre o PPA 2008-2011, prevê a sua revisão em, no mínimo, dois anos.

A segunda etapa do planejamento participativo aconteceu no período de 01 a 31 de julho de 2009, quando foram realizadas as conferências municipais em 74 municípios do estado. O quadro abaixo mostra o calendário estabelecido pela Seplan.

**Quadro 6** – Calendário das Conferências Municipais do ciclo 2009 a 2010

DATA	TERRITÓRIO	CONFERÊNCIAS MUNICIPAIS
1/jul.	Alto Sertão	Canindé do São Francisco, Gararu, Monte Alegre de Sergipe, Nossa Senhora da Glória, Nossa Senhora de Lourdes, Poço Redondo e Porto da Folha
2/jul.	Médio Sertão	Aquidabã, Cumbe, Feira Nova, Graccho Cardoso, Itabi e Nossa Senhora das Dores
	Baixo São Francisco	Amparo do São Francisco e Muribeca
7/jul.	Baixo São Francisco	Brejo Grande, Canhoba, Cedro de São João, Ilha das Flores, Neópolis, Propriá, Santana do São Francisco e Telha
14/jul.	Baixo São Francisco	Japoatã, Malhada dos Bois, Pacatuba e São Francisco
	Leste Sergipano	Capela, Carmópolis, Divina Pastora, General Maynard
15/jul.	Leste Sergipano	Rosário do Catete, Japarutuba, Santa Rosa de Lima, Siriri e Pirambu
	Agreste Central	Carira, Frei Paulo, Pinhão
16/jul.	Agreste Central	Moita Bonita, Pedra Mole, Ribeirópolis, São Miguel do Aleixo, Campo do Brito e Macambira
17/jul.	Centro-Sul	Simão Dias
21/jul.	Agreste Central	Itabaiana, Areia Branca e Malhador
	Sul Sergipano	Salgado, Boquim, Estância, Pedrinhas e Arauá
22/jul.	Sul Sergipano	Indiaroba, Cristinápolis, Tomar do Geru, Santa Luzia do Itanhhy e Itabaianinha
31/jul.	Centro-Sul	Poço Verde e Tobias Barreto
31/jul.	Centro-Sul	Riachão do Dantas e Lagarto
23/jul.	Grande Aracaju	Itaporanga D`ajuda, Riachuelo, Maruim e Santo Amaro das Brotas
28/jul.	Grande Aracaju	Laranjeiras, Barra dos Coqueiros e Nossa Senhora do Socorro
30/jul.	Grande Aracaju	Aracaju e São Cristóvão
31/jul.	Sul Sergipano	Umbaúba

Fonte: Relatório da SEPLAN (2009).

Nessa etapa os participantes, depois do ritual de abertura, apresentação do Planejamento Participativo e aprovação do regimento, poderiam escolher um grupo de trabalho para discutir dentre os seguintes temas oferecidos: infraestrutura produtiva, infraestrutura social, Desenvolvimento Urbano e habitação e cultura, desenvolvimento e inclusão. Dessa vez o objetivo era consolidar um espaço de diálogo entre governo, sociedade civil e iniciativa privada para uma maior integração com os agentes locais de desenvolvimento. Esse processo se concluiu com a apresentação dos grupos na plenária final e a eleição dos delegados. O objetivo era levantar das demandas locais e eleger delegados para a etapa seguinte.

A metodologia usada na arena participativa municipal para o levantamento de demandas também foi o Diagnóstico Rápido Participativo (DRP), que foi adaptado à realidade local para proceder não só a identificação das demandas. Segundo relatório da Seplan (2010, p. 11), o objetivo era “facilitar o entendimento de integração e de complementaridade de políticas, programas, projetos e ações, e oportunizar o exercício da articulação entre as entidades públicas e privadas e agentes sociais”.

As conferências municipais tiveram uma participação expressiva, foram 10.124 pessoas nessa etapa municipal. Logo após, foi realizada a primeira conferência territorial em Aracaju, com a presença de 315 representantes. Em setembro foi realizada a etapa estadual que, segundo a Seplan, contou com a presença de 1.431 pessoas. Nessa etapa, a discussão principal foi a ajustar as demandas da sociedade civil, colhidas nas etapas municipais e territoriais, aos programas e projetos governamentais. A segunda fase das conferências Territoriais do Planejamento do Participativo obedeceu ao cronograma descrito no quadro que segue:

**Quadro 7 – Cronograma do Planejamento Territorial Participativo II fase**

TERRITÓRIO	DATAS	LOCAIS	N.º DE PARTICIPANTES
Alto Sertão Sergipano	12/11	MONTE ALEGRE	136
Centro-Sul Sergipano	19/11	TOBIAS BARRETO	128
Baixo S. Francisco Sergipano	21/11	BREJO GRANDE	146
Sul Sergipano	23/11	ESTÂNCIA	128
Leste Sergipano	26/11	PIRAMBU	141
Agreste Central Sergipano	28/11	NOSSA SENHORA APARECIDA	177
Médio Sertão Sergipano	30/11	GRACCHO	97

		CARDOSO	
Grande Aracaju	01/12	LARANJEIRAS	116
TOTAL			1069

Fonte: SEPLAN (2007).

Essa etapa das Conferências Territoriais, segundo a Seplan, tinha como objetivo:

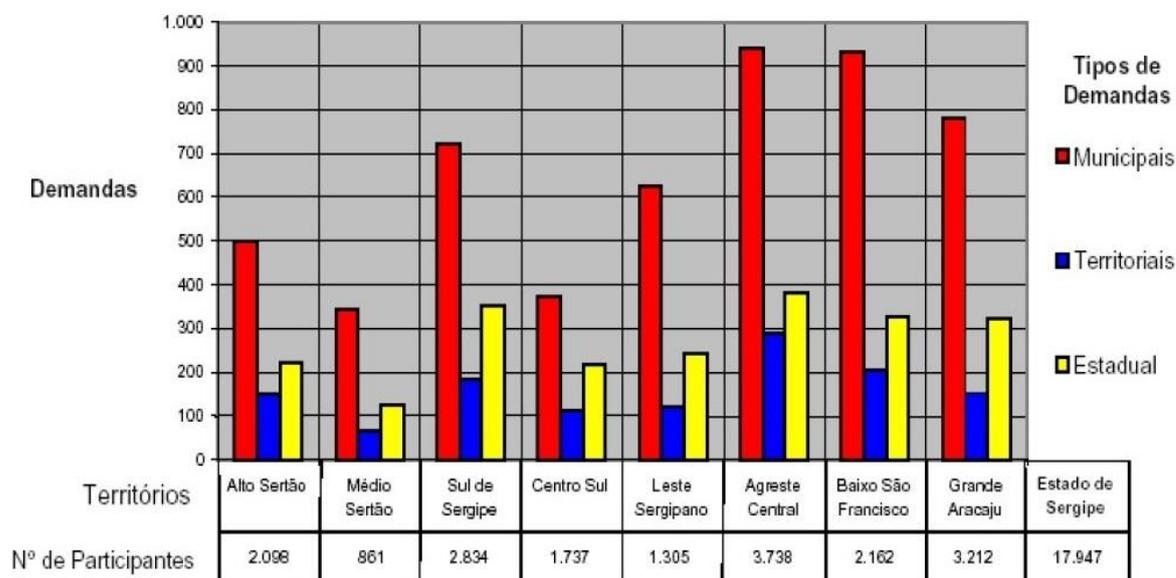
- Começar a discutir a formação da identidade dos Territórios, baseado nos símbolos e valores locais, e
- Definir os eixos de desenvolvimento de cada um dos Territórios. (SEPLAN, 2007, p. 15).

Essa segunda fase de conferência territorial foi justificada pela Seplan por entender que, dada a complexidade da proposta de territorialização, havia a necessidade de se trabalhar sua apropriação por parte dos envolvidos interagindo com a visão destes sobre o processo.

Nesse segundo ciclo de conferências foi definido quais as cadeias produtivas que seriam objetos de investimento em cada território. Isso posto, foram construídos oito planos de desenvolvimento territoriais que, aliados ao plano de longo prazo do governo estadual, o Desenvolver-SE, teriam o objetivo de mudar a realidade econômica e social de cada região.

Também se pactuou a criação dos Conselhos territoriais como fórum essencial para legitimar os compromissos com a sociedade no processo participativo. A própria Seplan alerta para a necessidade de criação dessa instância territorial quando considera a **“importância da imediata criação dos Conselhos Territoriais, constituindo-se estes na condição essencial para a continuidade do processo, bem como para estabelecer um pacto de confiança entre governo e delegados”**. (SEPLAN, 2008, p. 295, grifo nosso).

Dentre suas atribuições, o conselho territorial poderia receber, analisar e aprovar os projetos e as propostas que compõem o Plano de Desenvolvimento Territorial, acompanhar a execução do plano e encaminhar relatórios para o Conselho estadual de desenvolvimento econômico. Porém, não foram implantados. Segue abaixo a figura que mostra a evolução das demandas por território.

**Figura 3** – Perfil das demandas do I ciclo do Planejamento Participativo por território**Gráfico 7 – PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO DE SERGIPE: PERFIL DAS DEMANDAS DO PRIMEIRO CICLO**

Fonte: SEPLAN, 2007.

O gráfico das demandas nos mostra que o território do Agreste central apresentou o maior número de demandas para o Planejamento Participativo, seguido do território da Grande Aracaju e Sul Sergipano. Porém, são significativos os volumes de demandas dos Territórios do Alto Sertão e Baixo São Francisco e muito pequeno o volume de reivindicações do Médio Sertão, considerando ser uma das regiões mais pobres do estado.

Concluído do primeiro ciclo, a Seplan insere as demandas na proposta do PPA do governo estadual. Sobre este fato, destacamos a mensagem do Projeto de Lei 6.302 de 2007, que trata do Plano Plurianual 2008 – 2011, enviado à Assembleia Legislativa pelo governador Marcelo Déda, em que ele demonstrava depositar total confiança no processo e na viabilidade do atendimento das demandas por parte do Estado, inclusive apontando as fontes de recursos e exaltando a parceria estratégica com o governo federal:

Assim, sendo o povo de Sergipe e sua cultura nosso mais valioso patrimônio, é com satisfação que informo aos novos parlamentares que a proposta de investimentos públicos contida nesse PPA reflete a soberana vontade do povo, manifestada durante as audiências públicas realizadas, e nosso comprometimento com o desenvolvimento sustentável e sustentado de Sergipe. Além disso, os recursos necessários ao pleno exercício dos demais poderes constituídos estão assegurados, inaugurando uma nova era de cooperação responsável, uma vez que todos estão conscientes da necessidade

de promover e manter a regularização fiscal do nosso Estado, a fim de que os recursos fundamentais para a realização desse PPA e dos sonhos dos sergipanos passem necessariamente pelo acesso às linhas de crédito e transferências voluntárias do governo federal, com o qual reafirmamos, oportunamente, nossa afinidade programática e estratégica (SERGIPE, 2007, p. 5).

Por outro lado, cabe ressaltar que a Lei do PPA 2008 – 2011 inovava e consolidava o planejamento participativo quando nos artigos 13, 14, 15 e 17 da lei quando garantia a transparência e a participação da sociedade na elaboração, monitoramento e avaliação do plano. Segundo o Instituto Marcelo Déda (2014)<sup>70</sup>, no PPA 2008 – 2011 60% das demandas da sociedade foram contempladas nos 40 projetos estratégicos contidos na Lei do Plano Plurianual.

#### 6.1.5.2 Planejamento participativo e a rede de cidades

A proposta da Seplan de implantar a Rede de Cidades<sup>71</sup> no Planejamento Territorial Participativo foi um passo importante para o aperfeiçoamento da política de desenvolvimento territorial. Sua origem foi um estudo feito pelo IBGE sobre a Região de Influência das Centralidades (Regic). Segundo o IBGE, este estudo tinha como objetivo:

Subsidiar o planejamento estatal e as decisões quanto à localização das atividades econômicas de produção, consumo privado e coletivo, bem como prover ferramentas para o conhecimento das relações sociais vigentes e dos padrões espaciais que delas emergem (IBGE, 2008, p. 9).

O diagnóstico apresentado pelo estudo permitiu ele fosse incorporado à proposta participativa do Planejamento Territorial do Estado de Sergipe. Segundo Falcón (2015, p. 20): “As cidades sempre deveriam ser compreendidas em conjunto, observando suas relações com outras cidades e com os espaços rurais e seus povoados ou distritos”.

Falcón (2014) pensava que essa formulação criaria um ambiente que ampliaria a cooperação entre as cidades e entre os territórios e que esse diálogo poderia viabilizar a construção de cidades sustentáveis e impediria o êxodo rural. Dentre as propostas para viabilizar a concepção de Rede de Cidades ao Planejamento Participativo do governo estadual, estavam a criação dos Conselhos de Desenvolvimento Econômico e Social

---

<sup>70</sup> Disponível em: <http://www.institutomarcelodeda.com.br/a-participacao-social-no-governo-marcelo-deda/>. Acesso em: 03 jul. 2021.

<sup>71</sup> Baseada no estudo Regic do IBGE, a rede de cidades propõe uma hierarquia de cidades pertencentes ao mesmo território, tendo como critério a sua centralidade para as outras cidades do território.

Territoriais (CDES) e a coordenação de investimentos públicos nas três esferas de governo.

Esses investimentos seriam de hierarquizados nos territórios com base na importância do município em relação aos outros. É com base nesse critério que a Seplan vai propor um “Kit investimento” que nada mais é que um conjunto de equipamentos públicos mínimos para as cidades do território, segundo critério de sua centralidade. As figuras a seguir mostram a proposta da Seplan com os três tipos de Kit investimento e seu conteúdo estruturante:

**Figura 4 – Rede de Cidades / Kit Investimento tipo I**

Sergipe – Kit Investimento para centralidade tipo I

Item	Ação
01	Universidade
02	Escola profissionalizante
03	Hospital regional
04	Plano diretor com zoneamento, previsão de anel viário, de distrito industrial e área para habitação popular
05	Terminal rodoviário
06	Mercado territorial
07	Aeródromo (Pista de Pouso)
08	Saneamento básico: drenagem, água, esgoto e resíduos sólidos.
09	Comunicação: TV educativa, rádio local, sinal de internet ( <i>wi-fi</i> ) e sinal de telefone celular
10	DBM – Destacamento de Bombeiro Militar
11	CISP: Centro Integrado de Segurança Pública
12	Unidade do Instituto Médico Legal (IML)
13	Unidade do Centro de Atendimento ao Cidadão (CEAC)
14	Praça dos esportes e da cultura (modelo PAC)
15	Desenvolvimento institucional (base cartográfica, geoprocessamento)

Investimento necessário (por cidade): R\$ 200 milhões.

Fonte: FALCÓN (2014).

**Figura 5** – Rede de Cidades / Kit Investimento tipo II**Sergipe –Kit Investimento para centralidade tipo II**

<b>Item</b>	<b>Ação</b>
01	Escola de ensino profissionalizante
02	Unidade de Pronto Atendimento 24 horas;
03	Plano diretor
04	Terminal rodoviário
05	Mercado municipal
06	Saneamento básico: drenagem, água, esgoto e resíduos sólidos
07	Comunicação: rádio local, sinal de internet ( <i>Wi-Fi</i> ) e de telefone celular (prioritariamente para a sede do município)
08	CISP: Centro Integrado de Segurança Pública
09	Praça dos esportes e da cultura (modelo PAC)
10	Desenvolvimento institucional

Investimento necessário (por cidade): R\$ 50 milhões.

Fonte: FALCÓN (2014).

**Figura 6** – Rede de Cidades / Kit Investimento tipo III**Sergipe –Kit Investimento para centralidade tipo III**

<b>Item</b>	<b>Ação</b>
01	Escola Técnica
02	Clínica de Saúde da Família
03	Terminal Rodoviário
04	Mercado
05	Saneamento básico: drenagem, água, esgoto, e resíduos sólidos.
06	Praça do PAC
07	Comunicação: sinal de internet ( <i>wi-fi</i> ) e de telefone celular, na sede.
08	Delegacia
09	Desenvolvimento institucional

Investimento necessário (por cidade): R\$ 5 milhões.

Fonte: FALCÓN (2014).

Entretanto, como podemos ver, o investimento necessário para viabilizar os equipamentos públicos do KIT investimento proposto pela Seplan, apesar de apontar, na sua concepção, a necessidade de articulação política com os entes federados para viabilizar os valores estimados para sua plena execução do KIT investimento nos municípios e na

necessidade de desenvolvimento do território, só era possível pensar em ser plenamente executado a longo prazo, como já previsto no Desenvolver-SE, mas, ainda assim, condicionado à recuperação econômica do país. A proposta, portanto, caminhava em direção oposta à conjuntura da grave crise econômica pela qual passavam a união, estados e municípios, como reflexo da crise de 2008.

#### 6.1.5.3 II Ciclo do planejamento territorial participativo de Sergipe (2011 – 2015)

O segundo ciclo de do Planejamento Territorial Participativo tem origem no Plano Estratégico 2010–2014 do governo petista. Ele elenca como meta mobilizadora a “erradicação da extrema pobreza, até 2016” e ao PPA 2011–2015. O Plano tem quatro eixos estratégicos:

- Desenvolvimento social e afirmação da cidadania;
- Gestão pública de excelência;
- Infraestrutura produtiva e logística; e
- Desenvolvimento econômico (SERGIPE, 2011, p. 17).

Segundo o relatório da Seplag (2011), desses quatro eixos do Plano Estratégico o governo retirou da pauta de discussão e deliberação popular o item Gestão Pública de Excelência, com a alegação de que os assuntos a serem tratados eram complexos e versavam sobre questões internas do Executivo e dos poderes Legislativo e Judiciário. Nesse segundo ciclo, a participação popular foi feita com a convocação de oito conferências territoriais para discussão de propostas para o PPA 2011–2015 com esse calendário estabelecido a seguir:

Dia 26/05/2011 – Território do Médio Sertão, no município de Aquidabã;  
 Dia 31/05/2011 – Território do Leste Sergipano, no município de Carmópolis;  
 Dia 02/06/2011 – Território do Agreste Central, no município de Ribeirópolis;  
 Dia 07/06/2011 – Território do Baixo São Francisco, no município de Neópolis;  
 Dia 09/06/2011 – Território Centro-Sul, no município de Lagarto;  
 Dia 14/06/2011 – Território Sul Sergipano, no município de Estância;  
 Dia 16/06/2011 – Território Grande Aracaju, no município de N. S. do Socorro; e  
 Dia 05/07/2011 – Território do Alto Sertão, no município de Canindé de São Francisco (SEPLAG, 2011, p. 13).

A mobilização para as conferências foi feita com os delegados eleitos nas conferências

municipais em 2009, pois, segundo o relatório da Seplag 2011, as Conferências Territoriais foram o espaço escolhido pelo governo para prestar contas dos primeiros 04 anos de mandato e discutir com a sociedade as ações para o PPA 2011–2015. As Conferências contaram com um público de 826 pessoas presentes, destes 318 eram delegados, 333 técnicos do governo e 175 convidados, como detalhado na tabela a seguir.

**Tabela 1** – Perfil dos participantes das Conferências do PPA II ciclo

CONFERÊNCIAS TERRITORIAIS DO PPA PARTICIPATIVO – 2011						
NÚMERO DE PARTICIPANTES						
TERRITÓRIOS	DELEGADOS	SUPLENTE S	PREFEITOS	PRES. CÂMARA S	TÉCNICOS	CONVIDADOS
MÉDIO SERTÃO	24	4	1	0	50	27
LESTE SERGIPANO	31	6	0	0	40	2
AGRESTE CENTRAL	44	4	2	2	48	14
BAIXO SÃO FRANCISCO	30	10	1	1	38	45
CENTRO-SUL	19	3	1	0	52	17
SUL	45	11	2	1	35	37
GRANDE ARACAJU	36	6	0	0	30	20
ALTO SERTÃO	30	3	2	0	40	13
TOTAL	259	47	8	4	333	175
Obs.	306		12		Média de 41,625	Técnicos de prefeituras, pesquisadores, representantes de organizações sociais, dentre outros.
	318					

Fonte: SEPLAG (2011).

Entretanto, apesar da supressão da etapa municipal, o formato da plenária permaneceu o mesmo das etapas anteriores. Foi mantida a mesma proporcionalidade dos delegados escolhidos na instância municipal em 2009: seis (06) vagas para a sociedade civil, duas (02) vagas para o poder público e duas (02) para os empresários, considerando que o Prefeito e o

Presidente da Câmara eram delegados natos. O método utilizado para a construção das propostas também permaneceu o mesmo com a aplicação do diagnóstico rápido participativo, a discussão nos grupos temáticos e a plenária final para encaminhamentos das propostas.

Para a construção das propostas do PPA 2012–2015, o método usado era o da formação dos grupos de discussão de acordo com os eixos temáticos e programas propostos pela Seplag. Nessas Conferências Territoriais de 2011, os delegados e delegadas responderam a duas questões formuladas pela Seplag: O que existe no território que ajuda no desenvolvimento? O que existe no território que atrapalha o desenvolvimento? O debate suscitado por essas questões levou o processo participativo a formular 628 propostas que foram aprovadas e encaminhadas para análise do governo estadual para serem inseridas no PPA. Cabe ressaltar que segundo o IMD (2014), no PPA 2012–2016, 81% dessas demandas da sociedade foram inscritas na Lei do Plano Plurianual, que tinha como meta principal a erradicação da pobreza.

O segundo ciclo do Planejamento Territorial Participativo é marcado pela saída de Lúcia Falcón da Secretaria de Planejamento. Em seu lugar, assume a pasta Oliveira Júnior, até então secretário da Casa Civil. É um momento de ajustes na máquina estadual e um deles é a fusão da secretaria de planejamento com administração. Outro fato a ser destacado é a criação do observatório de Sergipe<sup>72</sup>. E um novo sistema de monitoramento de políticas públicas chamado Sistema de Gestão Pública Integrado (i-Gesp). Essas mudanças estão justificadas na mensagem da lei PPA 2001–2015.

Estão sendo redesenhados novos processos de gestão de forma a oferecer um viés mais gerencial na implementação e acompanhamento das intervenções governamentais, podendo, desta forma, cumprir o seu papel de promover ações de planejamento e gestão de políticas públicas, serviços de logística integrada e administração de pessoas, contribuindo para o alcance da missão estratégica do Governo de Sergipe (PPA 2012-2016, 2011, p. 91).

Na mensagem do PPA 2012–2015, o governo também expressava o compromisso de criar uma instância de controle social nos moldes da resolução n.º 13/2004 (72). Não se reporta aos conselhos territoriais, o que parece indicar que há um abandono da arquitetura de controle social pensada na gestão anterior, uma vez que essa proposta previa que os conselhos territoriais seriam uma instância não apenas de controle social, mas também funcionariam como um fórum de discussão e deliberação de políticas públicas nas respectivas regiões. Esse

---

<sup>72</sup> Órgão criado à época com o objetivo de subsidiar o planejamento governamental, o desenvolvimento social econômico do Estado. Disponível em: <https://www.observatorio.se.gov.br/>. Acesso em 01 set. 2021.

foi o último PPA com participação social nos moldes elaborados em 2007. A Instituição participativa, criada em 2007, foi abandonada pelos sucessores de Marcelo Déda no governo estadual.

## **7. AVANÇOS E RETROCESSOS DO PLANEJAMENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO**

Neste capítulo discutiremos os avanços e retrocesso do Planejamento Territorial Participativo à luz dos condicionantes conjunturais externos, internos e dos limites impostos pela nossa cultura política, que vão influenciar as categorias: vontade política, o desenho institucional e a tradição associativa. Para tal, achamos necessário avaliar os resultados da Instituição Participativa com um olhar atento para estes vários ângulos da trajetória da iniciativa no período escolhido pela pesquisa.

Do ponto vista administrativo, o Planejamento Territorial Participativo enfrentou obstáculos internos e externos para sua execução. Internamente, destacamos que, mesmo antes de sua implantação, o planejamento estratégico 2007–2010 do governo estadual, que concebeu essa política, afirmava que “o novo enfoque da atual gestão, com ênfase no planejamento participativo e territorializado, requer mudanças de cultura organizacional e da forma de atuação da Administração Pública, o que pode gerar dificuldades na implementação desse novo instrumento”. (SERGIPE, 2006, p. 8). Em 2011, numa palestra na Enap, Lúcia Falcón elencou três segmentos que uma pequena parte de seus membros resistiram ao processo Participativo: os Gestores, os Prefeitos e os Deputados (FALCÓN, 2011, p. 63).

Porém, nas entrevistas realizadas com membros ligados à gestão, estes confirmam que havia oposição no grupo político no poder e dentro da própria burocracia governamental à política de Participação Social. Nas entrevistas ficou claro que, por um lado, havia resistência natural à nova forma de planejar ouvindo a sociedade por parte de um corpo burocrático acostumado com o planejamento tradicional e, como vimos, Sergipe teve a experiência do Condese, que deixou, de certo modo, uma visão positiva desse modelo tecnoburocrático.

Por outro lado, o desenvolvimento do modelo participativo suscitou uma questão política dentro do governo. A implantação do Planejamento Territorial Participativo e o considerável volume de recursos mobilizados pela pasta por meio dos projetos trouxe uma grande visibilidade política à secretária da pasta, que naturalmente poderia ter reflexo político na discussão da sucessão dentro grupo político do governo<sup>73</sup>.

No caso dos prefeitos, tanto as entrevistas como os documentos pesquisados demonstram que havia ainda resistência dos gestores municipais em assumir as unidades de

---

<sup>73</sup> E nesse caso havia um precedente. Em 2004, na reeleição de Marcelo Déda à Prefeitura de Aracaju, houve uma crise no grupo quando o PT tentou impor uma chapa puro-sangue para a disputa eleitoral.

saúde e assistência construídas pelo Planejamento Participativo Territorial, pois seriam os entes municipais que arcariam com os custos da gestão destas. Não era oposição em si ao modelo participativo.

Carregosa (2009) relatou um incidente ocorrido entre os técnicos do governo e os gestores da Prefeitura de Itabaiana durante uma Conferência na cidade. Tal evento pode ser considerado um ato isolado e perfeitamente compreensível, visto a conferência ser dirigida, à época, por um grupo que fazia forte oposição ao governo estadual.

E relação aos membros do Poder Legislativo estadual, nos documentos disponíveis e nas entrevistas realizadas com eles, também não foi confirmada a suposta oposição da casa ao Planejamento Participativo. Na entrevista concedida à pesquisa por um desses membros, que à época fazia oposição ao governo, o legislador declarou:

Era uma iniciativa inovadora sempre porque sempre foi feito o orçamento dentro do planejamento do governo, mas não ouvia a população diretamente, era um orçamento dentro de um planejamento de um programa que o governo fazia (SERGIPE, 2021).

Opinião semelhante foi compartilhada pelo então membro da Assembleia Legislativa, que sobre a situação declarou: “a ideia da democracia participativa é muito boa, e não atrapalhava os meus pleitos junto ao governo do Estado” (Parlamentar Estadual, 2021). Nessa discussão, um fator importante a ser destacado é que a Constituição estadual, por meio do seu art. 90, inciso III, obriga os secretários estaduais a enviar o relatório de gestão a Assembleia Legislativa, bem como sua publicação em Diário Oficial, o que garantia à sociedade e à bancada de oposição o acesso ao andamento das ações da instância participativa sem precisar da aprovação de nenhum expediente regimental junto ao plenário da casa legislativa. (SERGIPE, 2009). Ademais, como já vimos, a literatura da democracia participativa fala em “rebalancear a articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa” (AVRITZER, 2003, p. 14). Ou seja, que ela tenha uma relação de complementariedade.

No exame da literatura disponível sobre o assunto, o que pudemos perceber é que uma conjuntura política e econômica adversa permeou toda a experiência participativa governamental. Sob este aspecto, é preciso dizer que a coalizão que levou Marcelo Déda ao poder reunia desde a esquerda até grupos dissidentes das oligarquias conservadoras<sup>74</sup>. O governo eleito, em nome da governabilidade e uma vez que não elegeu maioria dos deputados

---

<sup>74</sup> Apesar da vitória em primeiro turno, a coligação elegeu apenas 08 (oito) deputados das 24 vagas da Assembleia Legislativa.

da Assembleia Legislativa, fez uma aliança com parte do grupo derrotado por ele em 2006<sup>75</sup>. Essa aliança deu ao governo maioria folgada na casa legislativa, porém esse grupo, que passou a ocupar cargos estratégicos, não tinha nenhuma identificação com o projeto de mudança vitorioso.

Do ponto de vista da conjuntura econômica, é preciso conhecer a realidade das finanças públicas estaduais para dimensionar a capacidade do Estado de atender às demandas dessa política participativa. Isso é muito importante, pois baliza a possibilidade de executar o que foi aprovado no processo participativo. Nesse caso, Marcelo Déda já assume o poder em 2007 com as finanças públicas do Estado numa situação preocupante. O diagnóstico do Plano Estratégico do governo estadual, “Desenvolver e Incluir” (2007 – 2010), expunha dados preocupantes das finanças públicas do Estado herdada do governo anterior. O documento mostrava que, em relação a 2005, a despesa corrente líquida cresceu 23,09%, muito acima da receita, que no mesmo período cresceu apenas 11%. Em 2006, o Estado apresentou um déficit no fundo previdenciário de R\$ 16 milhões e 600 mil.

O primeiro desafio do novo governo a ser vencido foi o da regularidade fiscal. O desequilíbrio nas contas estaduais impedia a renegociação das dívidas com a Secretaria do Tesouro Nacional (STN). O Executivo estadual, mesmo cumprindo com os limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, estava impedido de conveniar com a União federal por conta do descumprimento da LRF por parte da Assembleia Legislativa, Tribunal de Contas, do Ministério Público.

A solução para esse impasse foi uma negociação entre os poderes para a transferência temporária dos servidores aposentados destes poderes para a folha de pagamento do Poder Executivo estadual. Essa medida potencializou os déficits no fundo de previdência dos servidores, obrigando o Estado a aportar cada vez mais recursos do orçamento para garantir o pagamento destes servidores.

Também no início da gestão, o governo abriu diálogo com as categorias do funcionalismo público e concedeu reajuste aos policiais militares, civis e professores num patamar referência para o país. Se por um lado houve, sem dúvida, valorização dessas carreiras, por outro lado, a crise de 2008 trouxe reflexos dramáticos para as contas estaduais. E apesar do governo responder à crise com uma reforma administrativa que extinguiu

---

<sup>75</sup> O grupo político liderado pelos irmãos Amorim que controlavam vários partidos. Eduardo Amorim fora secretário de saúde do governo João Alves e se elege, em 2006, como o deputado federal mais votado do Estado. Com a derrota de João Alves, esse grupo adere ao governo do PT. Em 2010, com a força da bancada na Assembleia, impõe a candidatura de Eduardo Amorim ao Senado e este se elege com uma votação superior ao do governador eleito.

secretarias e com a manutenção dos investimentos previstos, isso não reverteu seus efeitos. Com a continuidade da crise, a situação fiscal do Estado foi se deteriorando com o governo no limite imposto pela LRF em relação aos gastos com pessoal. Isso impediu de dar tratamento igualitário para a maioria do funcionalismo estadual<sup>76</sup>, que ficou sem reajuste salarial, o que provocou muito descontentamento em uma das bases mais importantes do Partido dos Trabalhadores.

No período analisado pela pesquisa também verificamos, utilizando os dados disponíveis no Anuário Econômico de Sergipe 2017, o desempenho fiscal do Estado de Sergipe utilizando dois parâmetros: a variação do Produto Interno Bruto (PIB) e o endividamento do ente estatal. O anuário mostra, com base nos dados do STN, que a crise econômica de 2008 teve reflexos dramáticos nas contas públicas do Estado e vai interromper o ciclo virtuoso de crescimento iniciado em 2003. As taxas de crescimento do PIB do Estado, no intervalo de 2008 a 2013, vão sofrer quedas com tímidas recuperações. A média de crescimento nesse período ficará pouco superior à nacional.<sup>77</sup>

Nesse período, também verificamos uma trajetória de queda na arrecadação, combinada com um aumento considerável do endividamento do Estado de Sergipe. A Dívida Consolidada Líquida (DCL) cresceu mais que a Receita Corrente Líquida, diminuindo sobremaneira a liberdade de planejamento (ANUÁRIO, 2017, p. 33). O fundo de Participação dos Estados (FPE), que segundo dados da Seplog (2011, p. 11) representa 48% dos recursos do tesouro, foi uma receita que apresentou queda nesse período.<sup>78</sup>

Aliado à grave situação fiscal, o governo enfrentava dificuldades na gestão de duas pastas ligadas ao PT: as áreas de educação e saúde. Na educação, o PPA participativo contemplava esse setor com projetos de reforma e construção de escolas. Segundo Ibarê Dantas (2011), os investimentos previstos na sua esfera foram realizados de forma lenta e mal planejada, o que causou muitos desgastes à administração estadual. E no caso da demanda das escolas profissionalizantes estaduais, no âmbito territorial, até 2011, das 08 (oito) previstas no PPA 2008, o Estado só tinha concluído duas: a de Aracaju e a de Carmópolis. Do ponto de vista das metas, esse desempenho foi atenuado por conta de o governo estadual ter sido bem-sucedido na tarefa de viabilizar junto ao governo federal a expansão dos campi da Universidade Federal de Sergipe e do Instituto Federal de Educação para vários municípios do estado.

---

<sup>76</sup> Foram prejudicadas, principalmente, as categorias de nível auxiliar e médio, que em função dos limites impostos pela LRF ficaram sem reajuste salarial.

<sup>77</sup> Ver Anuário 2017.

<sup>78</sup> Idem.

Na saúde, apesar de vultoso investimento, como vimos, a reforma proposta para o setor não apresentou resultados satisfatórios. No caso mais emblemático, envolveu a construção e gestão das clínicas de saúde da família que, como observamos, fazia parte da reestruturação da atenção primária no Estado. Além da lentidão na construção dessas unidades de saúde, até 2013, das 102 previstas apenas 44 estavam concluídas. Outro embate na saúde que desgastou muito o governo foi por conta da implantação de um novo modelo de administração da saúde por meio das chamadas Fundações Estatais<sup>79</sup>. O movimento social e o sindical se posicionaram radicalmente contra a proposta.<sup>80</sup>

Tudo isso vai contribuir para uma difícil campanha de reeleição de Marcelo Déda ao governo em 2010. Mesmo conseguindo formar uma grande coligação, que venceu as eleições em primeiro turno elegendo os dois senadores, 7 (sete) dos 8 (oito) deputados federais e a grande maioria dos deputados estaduais, a chapa majoritária foi derrotada em Aracaju, sua base eleitoral.<sup>81</sup> Em função disso, um grupo aliado<sup>82</sup>, percebendo a fragilidade do governo e pensando na sucessão, partiu para o confronto e elegeu a mesa diretora da Assembleia Legislativa à revelia do governador, sinalizando que, a partir daquele momento, o governo tinha perdido a maioria na casa e que teria que negociar seus projetos com esse grupo.

Esse rompimento vai mostrar ao governo uma nova realidade com a dramática dificuldade de diálogo com um parlamento com maioria da oposição. O governo precisava da casa legislativa para aprovar os empréstimos e convênios para os investimentos em programas do Estado. Na negociação para a Assembleia Legislativa aprovar a Lei que autorizaria o empréstimo para o programa Proinvest<sup>83</sup>, a oposição só aprovou com a discussão das obras que seriam executadas no programa, numa clara interferência no planejamento governamental.

No final do primeiro mandato, mudanças na gestão já enfraquecem o Planejamento Participativo. A captação de recursos, que era feita pela Secretaria de Planejamento, passa a ser centralizada na Secretaria da Fazenda e, como consequência, temos a substituição do projeto PDI do São Francisco, que era uma construção do Planejamento Participativo e seria

---

<sup>79</sup> A proposta dá à Fundação pública as mesmas regras de funcionamento das empresas estatais. Principalmente quanto à contratação, pela CLT, e ao regime de licitações. A defesa era pela necessidade de modernização da gestão. As entidades nacionais ligadas ao controle social, como o Conselho Nacional de Saúde, e as sindicais, como a CUT, se posicionaram contra esse projeto do governo federal.

<sup>80</sup> Em Sergipe, entidades como o Mops, CUT, Síntese e sindicatos da área de saúde (Sintasa, Sintelab, Sindiprev, dentre outros), seguindo a orientação nacional, promoveram uma intensa campanha contra aprovação desse modelo de gestão.

<sup>81</sup> A coligação “Para Sergipe Continuar Seguindo em Frente” era formada pelo PT, PRB, PDT, PSL, PSC, PR, PTC, PSB e PC do B.

<sup>82</sup> O grupo também fazia a avaliação de que não teria apoio do governador para disputar sua sucessão.

<sup>83</sup> Ver <https://sedurbs.se.gov.br/proinvest/>.

executado nos moldes do Sergipe Cidades, pelo PEF I, que não teria mais a função de atender exclusivamente às demandas do Planejamento Participativo.

Com esse quadro exposto, mostra-se alguns elementos centrais da conjuntura que levou o Planejamento Territorial Participativo ao enfraquecimento e abandono como política de governo. Como fiador dessa política, Marcelo Déda, como já vimos, apoiou o Planejamento Territorial Participativo. Porém, conforme constatamos, existia uma realidade econômica e política que limitava o atendimento das demandas dos territórios.

Esse quadro de crise econômica aqui exposto exigiu do governo cortes de gastos que atingiram toda a máquina pública. A Seplan foi atingida com esses cortes orçamentários num momento que era a responsável pelo fornecimento da estrutura que envolvia a realização das conferências: deslocamento, hospedagem e alimentação dos delegados e da equipe organizadora. Segundo uma das entrevistas realizadas com membros da gestão à época, foi relatado que “foi a questão orçamentária a principal responsável pela diminuição do número de participantes nas conferências” (TÉCNICO DA GESTÃO, 2021).

Na análise da iniciativa a partir das categorias propostas pela literatura participativa, a pesquisa identificou, no confronto com outras experiências subnacionais de participação popular no mesmo período, muitas virtudes. O desenho institucional do Planejamento Territorial Participativo sergipano tinha vários elementos importantes nos dois formatos utilizados (PPA 2008 – 2011 e PPA 2012 – 2015) no período avaliado pela pesquisa.

Um ponto importante a ser destacado no seu desenho institucional é que os dois planos estratégicos, (2007 – 2010) e (2011 – 2014), que deram origem aos respectivos PPAs em questão, foram produzidos com base na proposta de plano de governo apresentada nos respectivos pleitos eleitorais, ou seja, havia uma legitimidade popular na origem da proposta, pois foi validada no pleito eleitoral. Por outro lado, no desenho institucional do governo de Sergipe, a Seplan e, no segundo ciclo, a Seplog, eram os órgãos que centralizavam toda a discussão sobre o Planejamento Participativo. Como vimos anteriormente, apesar da falta de profissionais no órgão, o seu quadro contava com assessoria da Sociedade Semear e da Pronese para operacionalizar a iniciativa. A secretaria contou ainda com o apoio da Supes, no primeiro ciclo e depois do Observatório de Sergipe, no segundo ciclo, que auxiliaram na produção de dados e análises para subsidiar a tomada de decisões, bem como de ferramentas de acompanhamento e avaliação das ações em curso.

É importante também ressaltar mais uma vez que a proposta de controle social era a instituição de 08 (oito) conselhos territoriais e um conselho estadual para validar e acompanhar a execução das propostas aprovadas. No segundo ciclo, a proposta é de apenas

um conselho estadual, mas seguindo as normativas do Ministério das cidades. Nos dois casos a instância e controle social seria deliberativa, o que consideramos um grande avanço para aquele momento. Segundo Amaral (2014), num estudo sobre dez unidades subnacionais que possuíam mecanismo de participação popular junto ao PPA, apenas duas tinham estruturas de caráter deliberativo semelhante ao Planejamento Territorial de Sergipe: Rio Grande do Sul e Bahia. As demais tinham caráter consultivo ou simplesmente não possuíam instância formal para tal, o que mostra seu caráter avançado e inovador.

Salientamos também que mesmo com as restrições orçamentárias do período, algumas metas estabelecidas no Plano Desenvolver-SE, que tinha vigência de 2008 a 2017, já tinham alcançado, em 2011, grau de execução significativo em algumas áreas importantes. Nesse período, o plano já tinha alcançado:

63 % da meta para o aumento do estoque de empregos formais;  
76 % da meta para redução do déficit habitacional;  
67 % da meta para o aumento do número de famílias com assistência técnica rural (FALCÓN, 2011, p. 48-49).

Entretanto, outras metas de grande relevância social e impacto na política de territorialização do desenvolvimento do Estado, nesse mesmo período, praticamente não tinham saído do papel:

0 % da meta para a implantação de aterros sanitários;  
0 % da meta para construção de centros territoriais de comercialização;  
25 % da meta para implantação das escolas técnicas estaduais (FALCÓN, 2011, p. 49).

Nas entrevistas, atores sociais destacam conquistas importantes do processo participativo. A liderança do MST entrevistada, analisando a realização de obras de infraestrutura para os povoados por meio do Planejamento Participativo, declarou:

Pavimentação era coisa de núcleo urbano e de cidade centro. Naquele momento passou a ser discutido com muito respeito o **núcleo urbano rural**, o povoado como comunidade que necessitava ter um espaço coletivo como posto de saúde, equipamento de esporte, esgotamento sanitário, quadra, uma escola. Isso foi muito debatido e muito do que temos hoje nos povoados e assentamentos é dessa época. Os primeiros assentamentos pavimentados do Brasil foram aqui em Sergipe, no governo Déda, dentro do planejamento do território com Lúcia Falcón (LIDERANÇA DO MST, 2021, grifo nosso).

Porém, apesar dos avanços citados, é preciso ressaltar que o modelo participativo

apresentou problemas que precisam ser explicitados para entendermos seu funcionamento e como se deu o abandono da iniciativa. Uma questão crucial nesse processo ficou sem uma resposta definitiva. O que o levou o governo a não implementar os conselhos territoriais? Pedra angular no controle do social dessa política. Para Gleideneides Teles dos Santos (2020), foi desinteresse do gestor em criar essa instância de controle social. Porém, os documentos do PT mostram que a instituição de conselhos populares sempre foi o modelo democrático que a corrente política do governador, dentro do PT, sempre defendeu. Como vimos também, no seu mandato como Prefeito de Aracaju, ele deu protagonismo à sociedade e alcançou notoriedade política por meio do OP municipal.

Por outro lado, uma possível resposta para essa questão podemos ter no exame da mensagem do PPA 2012 – 2015, na qual o Secretário de Planejamento apresenta uma nova proposta de desenho institucional, com o formato de apenas um conselho. Parece que o intuito com isso era conceber uma estrutura enxuta para centralizar a discussão e deliberação sobre o orçamento. A proposta anterior de criação de oito conselhos territoriais criava instâncias não apenas de controle social, mas de discussão e deliberação de políticas públicas, o que ia na contramão, não apenas da questão econômica, já mencionada, mas também do estilo centralizador do chefe do executivo estadual.<sup>84</sup>

Entretanto, não podemos deixar de registrar que a não implementação dos conselhos propostos trouxe graves consequências para a implementação das políticas públicas, a existência do controle social é a garantia da legitimidade da atividade fiscalizadora da sociedade. Quanto às suas consequências junto ao Planejamento Participativo, Gleideneides Teles dos Santos (2014) mostra como o programa Sergipe Cidades sofreu interferência política para executar obras que não passaram pelo controle social ou deliberação nas instâncias participativas. Segundo ela:

A apuração das metas do programa Sergipe Cidades no PPA 2012 – 2015 demonstra a pouca importância do planejamento como função técnica. Previa-se apenas uma pavimentação de vias públicas e foram executadas 23; cinco urbanizações de praças, tendo sido construídas 36; não havia precisão de construção de mercado municipal, e foram construídos sete. No entanto, das doze delegacias previstas, somente oito foram construídas (SANTOS, 2020, p. 223).

Como podemos ver, essa medida abriu espaço para a enfraquecer sobremaneira o modelo do Planejamento Territorial Participativo, pois colocou em xeque o conteúdo

---

<sup>84</sup> Como vimos, a secretaria de participação popular era diretamente ligada ao gabinete do Prefeito.

pactuado entre o governo e a sociedade sergipana nas conferências e deixou o desenho institucional da iniciativa incompleto. Sobre este fato, também vaticina Gleideneides Teles dos Santos:

As consequências do não acompanhamento tanto pelas equipes setoriais do governo quanto pela sociedade civil e da ausência de controle social dos programas e projetos validados nas conferências e constantes no PPA 2008-2011, bem como dos planos têm permitido não apenas alterações da tipologia dos projetos como a não execução daqueles classificados como prioritários para as organizações sociais por força de antigas práticas políticas como o clientelismo e outros acordos políticos (SANTOS, 2015, p. 146).

Por lado, analisando os aspectos da realidade social, política e econômica que o Planejamento Territorial Participativo pretendia alterar, concluímos que ele também não atingiu plenamente seus objetivos. O uso da Instituição Participativa para combater o domínio oligárquico por meio do exercício da participação social não conseguiu provocar mudanças significativas nas estruturas de poder.

A delegação, conferida pela Seplan, aos prefeitos – em sua grande maioria representantes das oligarquias nos seus municípios –, para a organização e mobilização das conferências no âmbito local, fazia com que estes, em geral, controlassem o processo no município, variando apenas a intensidade da mobilização quando o alcaide era aliado ou opositor do governo estadual, numa relação que, de fato, acabava por reproduzir as relações de poder que a criação da Instituição Participativa pretendia mudar. Sobre este fato temos um depoimento de um técnico ligado, à época, à gestão estadual, que fala do papel de vereadores e lideranças no processo participativo. Ele afirmou que muitas vezes, nas conferências, presenciava:

As pessoas estavam seguindo sempre a orientação de algum líder. Olhe! vamos votar pra isso porque isso aqui é nosso. Muitas vezes elas não queriam aquilo, mas iam votar porque tinha de ser daquele jeito. A gente percebeu muito que as pessoas não conseguiam se libertar por que elas ficam presas ao seu curral eleitoral. Se ela fosse contrariar o seu vereador poderia perder seu benefício, seu parente podia perder o emprego na prefeitura. (Técnico da Gestão, 2021).

Sobre este fato, o programa “Casa Nova, Vida Nova”, uma das vitrines do Planejamento Territorial Participativo tanto pela área de ação como pelas metas alcançadas

no período<sup>85</sup>, é um caso a ser explicitado. Executado pelo Estado em parceria com entidades do terceiro setor, acumulou graves problemas de gestão que resultaram em denúncias de erros técnicos na concepção dos projetos habitacionais, apadrinhamento político e clientelismo. Sobre este fato, no território do Alto Sertão, Vanilza Andrade assevera:

As casas do Programa Casa Nova, Vida Nova, em sua maioria, têm problemas na infraestrutura interna (paredes tortas, falta de instalação de energia adequada, por exemplo), sem reboco interno e de tamanho reduzido, o que não permite qualidade de vida para os residentes (ANDRADE, 2013, p. 115).

Quanto ao apadrinhamento político nesse processo, ela ainda aponta a origem desse desvirtuamento do Programa e explica, com propriedade, porque isso acontece:

O PCNVN é utilizado pelos poderes políticos locais para manter os sujeitos sociais sob sua tutela, pois a relação de troca de favores está relacionada com a conquista da casa própria, já que a maioria dos beneficiados pelas casas são aliados do poder político local (ANDRADE, 2013, p. 148).

Um outro dado indicador dessa constatação é quando comparamos o crescimento do PT nas prefeituras sergipanas. Depois de um salto significativo em 2004, quando o partido administrava apenas 04 (quatro) prefeituras no estado e nas eleições de 2008 passou a controlar 08 (oito). Entretanto, em 2012, o partido só conseguiu eleger 09 (nove) prefeitos, praticamente mantendo o mesmo número de administrações no período de vigência do Planejamento Territorial.<sup>86</sup> Também não encontramos registro, nesse período, de nenhuma das administrações municipais petistas que tivesse institucionalizado os mecanismos de participação, tendo como espelho o Planejamento Territorial ou o tradicional Orçamento Participativo recomendado pelas resoluções do partido.

Entendemos, entretanto, que o enfrentamento a essa cultura será sempre um desafio para as políticas participativas, dadas as relações de poder em jogo. Depende, também, de um processo de cada vez maior de aprendizado de uma nova cultura política por parte da sociedade. Aqui tentamos demonstrar como a falta de controle social foi extremamente danosa ao desenho institucional do Planejamento Territorial Participativo, pois deixou espaço para a reprodução de práticas contra as quais tinha sido criado.

Destacamos, também, que havia críticas da sociedade civil quanto ao debate feito pelo

---

<sup>85</sup> Segundo dados da Seplan, o programa atingiu em 2011 o percentual de 76% da meta de redução do déficit habitacional no estado.

<sup>86</sup> Fonte: TRE/SE: Disponível em: <https://www.tre-se.jus.br/>. Acesso em: 09 ago. 2021.

governo nas conferências territoriais. Segundo uma liderança do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, “o debate do Território ficou reduzido à questão do orçamento e não conseguiu avançar na discussão das políticas territoriais no estado de Sergipe” (LIDERANÇA DO MST, 2021).

A não institucionalização da iniciativa foi outro ponto que identificamos como negativo nesse processo. Se por um lado a iniciativa teve aprovação da sociedade, conforme atesta a literatura disponível sobre o assunto e as entrevistas realizadas pela pesquisa, por outro, como afirmou em depoimento um técnico da gestão, “o Planejamento Territorial Participativo acabou sendo uma política de governo que não se transformou numa política de Estado” (TÉCNICO DA GESTÃO, 2021).

Essa política, de fato, estava identificada com o governo do Partido dos Trabalhadores e o novo gestor, repetindo a tradição de descontinuidade administrativa que temos como cultura, abandonou o modelo participativo. A cultura política e o agravamento da crise econômica que comprometeu a capacidade de planejamento do Estado podem explicar o abandono do Planejamento Territorial Participativo pelas gestões posteriores, mas foi a não institucionalização da Instituição Participativa que abriu as portas para que isso fosse feito sem a menor resistência. Como vemos, o fim da experiência foi um ato praticado por membros do mesmo grupo político que chegou ao poder em 2006. Neste sentido, Antônio Carregosa vaticina:

O que as experiências clássicas e contemporâneas da democracia participativa mostram igualmente é que todas estas invenções políticas padecem de uma enorme fragilidade. Trata-se de uma espécie de dependência ontológica dos governos com os quais se consolidam e, muitas vezes, se perdem. Portanto, o desafio é fazê-la transcender os governos no sentido de consolidar-se na cultura política da sociedade, tornar-se um patrimônio da sociedade (CARREGOSA, 2007, p. 125).

Por fim, no debate da conjuntura política do Planejamento Territorial, não podemos deixar de mencionar que o governador enfrentou, no final do seu primeiro mandato e durante o segundo, um câncer que encerrou precocemente sua carreira política em 16 de dezembro de 2013. Marcelo Déda, por sua vez, não tinha em seu entorno lideranças que pudessem tomar em seu nome as decisões políticas necessárias durante seus constantes afastamentos, para preservar o projeto político em curso. Com o seu falecimento, coube ao seu vice, Jackson Barreto, ao assumir o governo e vencer a campanha de reeleição, afastar definitivamente

Lúcia Falcón<sup>87</sup> e ir, aos poucos, abandonando a arquitetura do Planejamento Territorial Participativo como instância do planejamento estadual. Sobre este fato registramos o depoimento de um assessor-técnico da Fetase, lamentando a paralisação do processo participativo:

Marcelo Déda com Lúcia Falcón, lançaram a política de desenvolvimento territorial que ia muito bem, mas, por questões políticas o governo deu uma esfriada, desacelerou e não conseguiu avançar nas políticas territoriais no Estado de Sergipe (Técnico da Fetase, 2021).

Entretanto, o Planejamento Territorial Participativo deixou, como legado, um conjunto de obras e projetos que orientam até hoje a administração pública estadual. As obras espalhadas por todo o estado demonstram que até hoje “muita coisa do governo de Jackson Barreto ainda foi planejada na época de Lúcia Falcón”. (Parlamentar Estadual, 2021). Os depoimentos dos gestores e membros da sociedade civil que foram entrevistados pela pesquisa são unânimes em reconhecer sua importância como experiência participativa.

---

<sup>87</sup> Lúcia Falcón vai assumir a Presidência do Incra no governo Dilma Rousseff.

## 8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa sobre o Planejamento Territorial Participativo do Estado de Sergipe, sem dúvida, revelou que essa instituição participativa foi uma experiência avançada que mobilizou a sociedade civil e provocou um grande impacto na administração pública sergipana. Mostrou o quanto são vitais para a sociedade civil a construção e a manutenção de espaços de deliberação pública, como o estudado por esta pesquisa.

Com a pesquisa sobre o Planejamento Territorial, procuramos dar nossa contribuição analisando a experiência nas categorias preconizadas pela literatura sobre o tema, mas sem perder de vista a conjuntura econômica social e política em que ela se deu. Procuramos identificar os atores sociais e as instituições envolvidas e delimitar os avanços e limites da instituição participativa que ousou ao propor à sociedade sergipana um diálogo público sobre o orçamento estatal.

Dentro dos objetivos da pesquisa, já expostos, também comparamos sua estrutura e características com outras experiências subnacionais que foram implantadas no mesmo período para compararmos aos requisitos comuns e suas diferenças quanto à arquitetura participativa. Demonstramos que a experiência sergipana, enquanto desenho institucional, se equivalia aos processos subnacionais mais avançados em termos de desenho institucional. Mostramos também que o plano de longo prazo, o Desenvolver-SE, fazia parte desse processo, uma grande inovação que possibilitava à sociedade sergipana participar da discussão e deliberação do futuro do estado.

A pesquisa procurou mostrar também que basicamente essa iniciativa entrou em crise e foi abandonada por fatores econômicos e políticos. A crise de 2008 afetou a capacidade de investimento do Estado. As questões políticas que elencamos, seja pelo papel central no processo exercido por Lúcia Falcón na condução do processo, seja pelas questões internas do próprio governo. Num ambiente de grave crise econômica, tal como aconteceu com a crise da dívida nos anos 1980 e durante o período inflacionário, o planejamento foi abandonado em nome das políticas de ajuste fiscal.

Entretanto, demonstramos que o Planejamento Participativo deixou um legado para o planejamento estatal sergipano. Foi importante mostrar que ainda hoje se executa o que foi planejado por essa instância participativa. Não temos dúvida que ao fim deste trabalho conhecemos um modelo de participação social inovador, que os descaminhos e limitações, aqui analisados, não impedem de reconhecermos sua importância histórica e que sua

contribuição para a literatura participativa brasileira precisa ser reconhecida.

É preciso reconhecer, no decorrer das etapas deste estudo, que alguns pontos suscitados pela pesquisa deixaram de ser explicitados pela dificuldade que tivemos de acesso às fontes e de realização das entrevistas por conta da pandemia nesse período, o que limitou sobremaneira nosso trabalho. Porém, esse processo poderá ter seguimento em outras pesquisas sobre o tema que, como defendemos, ainda precisa ser estudado.

Um primeiro tema que poderia ser explorado numa futura pesquisa seria a busca de elementos que pudessem explicitar os motivos da falta de reação por parte da sociedade e do núcleo partidário ao fim da experiência participativa do Planejamento Territorial.

A segunda problemática a ser explorada seria a de pesquisar sobre a visão do cidadão comum, não vinculado às instituições, sobre o Planejamento Territorial; e traçar o perfil socioeconômico dos participantes, principalmente dos delegados. Essa tarefa não foi possível realizar, nesta pesquisa, pois não conseguimos acessar os formulários dos inscritos e as informações socioeconômicas sobre os participantes, como vimos, não faziam parte do questionário adotado pela Seplan.

Por fim, cabe ressaltar que, se considerarmos que o Estado que teve sua primeira alternância de poder depois da redemocratização, fora dos marcos oligárquicos, apenas em 2006, após quase depois de 21 anos do restabelecimento da democracia no Brasil, o Planejamento Territorial Participativo foi uma conquista muito importante da sociedade sergipana. Outrossim, se é verdadeiro que tivemos uma conjuntura política favorável à implantação da experiência em 2007, é preciso também entender que a evolução da conjuntura daquele período deve nos ensinar muito sobre os limites dos processos democráticos. Por isso, a pertinência desta pequena contribuição acadêmica sobre o tema da democracia participativa nesse momento tão delicado da vida nacional, quando parte da nossa sociedade questiona os valores democráticos que fundamentam nossa Constituição.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando L.; PEDROTI, Paula; PÓ, Marcos Vinícius. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. *In*: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando; PACHECO, Regina (ed.). **Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI**, Rio de Janeiro. Ed. FGV, 2010. p. 27-71.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica. *In*: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José L (org.). **Planejamento e orçamento governamental**. Coletânea. Brasília: ENAP, 2006, v. 1, p. 193-228. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/807>. Acesso em: 10 ago. 2021.

ANDRADE, Ciro Brasil de. **Monitoramento e avaliação do Plano Plurianual (PPA) e do orçamento no governo do estado de Sergipe: desafios para a transparência**. 2016. 140 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, SE, 2016.

ANDRADE, Vanilza da Costa. **Programa Casa Nova, Vida Nova e política de desenvolvimento territorial: habitação de interesse social no alto sertão sergipano**. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2013.

ANTUNES, Ricardo. **O que é sindicalismo**. Brasília: Editora Brasiliense, 1981.

AVRITZER, Leonardo. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. *In*: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

AVRITZER, Leonardo. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. *In*: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (org.). **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortes, 2003.

AVRITZER, Leonardo (org.). **Participação social no Nordeste**. Belo Horizonte: Editora UFMG. 2007.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, Junho, 2008, p. 43-64.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil e participação no Brasil democrático. *In*: AVRITZER, L. (org.). **Experiências nacionais de participação social**. Belo Horizonte: Cortez, 2010.

ARANTES, F.; LOPREATO, F. L. C. **O novo consenso em macroeconomia no Brasil: a política fiscal do plano real ao segundo governo Lula**. 2017.

AZEVEDO, Sérgio; ANASTASIA, Fátima. Governança, accountability e responsabilidade. *In*: **Revista de Economia Política**, 2002, v. 22, n. 1, v. 85, p. 79-97.

BARRETO, Dílson Menezes. **A construção do desenvolvimento de Sergipe e o papel do Condese (1964-1982)**. Aracaju, SE: Editora Diário Oficial, 2012. p. 79-97.

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. **Razões econômicas não economicistas do golpe de 1964**. Campinas, Textos para Discussão IE/Unicamp. 2014. Disponível em: [https://www.anpec.org.br/encontro/2014/submissao/files\\_I/i3-bdbb530c098bce104445d6a5e8e82b3c.pdf](https://www.anpec.org.br/encontro/2014/submissao/files_I/i3-bdbb530c098bce104445d6a5e8e82b3c.pdf). Acesso em: 16 nov. 2021.

BELCHIOR, Miriam. **A aplicação de planejamento estratégico situacional em governos locais: Possibilidades e limites – Os casos de Santo André e São José dos Campos**. Dissertação apresentada ao Curso de Pós Graduação da FGV-EAESP, São Paulo, mimeo, 1999. Disponível em: [http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/5172/BELCHIOR\\_Miriam%28dis%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/5172/BELCHIOR_Miriam%28dis%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 05 abr. 2021.

BETTO, Frei. **O que é comunidade eclesial de base**. 6. ed. Brasiliense, São Paulo, 1986.

BEZERRA, Carla de Paiva. **Os sentidos da participação para o Partido dos Trabalhadores (1980-2016)**. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-06102014-105726/pt-br.php>. Acesso em: 10 out. 2021.

BRAGA, Hilda Maria Cordeiro Barroso. **Metodologia do Trabalho Científico: Procedimentos básicos de investigação, elaboração de trabalhos acadêmicos e publicações científicas**. São Paulo: Laços, 2015.

BRASIL. **Constituição de 1988**. Constituição da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, Senado, 1988.

BRASIL. **Lei Complementar n.º 101 de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000.

BRASIL. **Lei n.º 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, 1988.

BRASIL. **Lei Ordinária n.º 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. Brasília, 2001.

BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República, **Participação Social no Brasil: entre conquistas e desafios**. Brasília, 2014.

CANO, Wilson. Brasil: construção e desconstrução do desenvolvimento. **Economia e Sociedade**, Campinas, SP: Unicamp, v. 26, n. 2, p. 265-302, ago. 2017. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8650933/17024>. Acesso em: 14 jul. 2021.

CARDOSO JR., José Celso *et al.* **PPAS Estaduais em Perspectiva Comparada: Processos,**

Conteúdos e Monitoramento. *In:* CARDOSO JR., José Celso; SANTOS, Eugênio A. Vilela dos. **PPA 2012-2015: Experimentalismo Institucional e resistência Burocrática**. Brasília. IPEA. 2015.

CARDOSO JR., José Celso. **Planejamento Governamental e Gestão Pública no Brasil: Elementos para Ressignificar o Debate e Capacitar o Estado**. Brasília: IPEA, Texto para Discussão 1584, 2011. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1584.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_1584.pdf). Acesso em: 18 ago. 2021.

CARREGOSA, Antônio S. **Participação popular e emancipação social: Um estudo sobre o planejamento participativo em Sergipe (PP)**. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais/UFS, São Cristóvão, 2009.

CARVALHO, Alba Maria Pinho de. **Emancipação em tempos de transição: Encarnações da utopia democrática na América Latina**, Sobral, 2007.

CERBINO, Ana Beatriz. A ética no orçamento. *In:* **IBASE** Orçamento e Democracia, v. 2, n. 4, p. 1, abr. 1994.

CERQUEIRA, Luciano. **Guia do Diagnóstico Participativo**. FALCSO BRASIL, 2015. Disponível em: <http://falcsso.org.br/files/2015/08/Guia-do-Diagnostico-Participativo.pdf>. Acesso em: 15 maio 2021.

DANTAS, José Ibarê Costa. **Coronelismo e dominação**. Aracaju: UFS/PROEX/CECAC/ Programa Editorial, 1987.

DANTAS, José Ibarê Costa. **Eleições em Sergipe (1985-2000)**. Rio de Janeiro. Tempo Brasileiro, 2002.

DANTAS, José Ibarê Costa. **História de Sergipe (1889-2000)**. Rio de Janeiro. Tempo Brasileiro, 2004.

DANTAS, José Ibarê Costa. **Sergipe: A Quebra do Continuísmo**. Fundaj. 2007. Disponível em: <https://www.fundaj.gov.br/images/stories/observanordeste/se.pdf+&cd=3&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 09 set. 2021.

DANTAS, José Ibarê Costa. **Sergipe: As Eleições 2010**. Fundaj. 2011. Disponível em: <https://www.fundaj.gov.br/images/stories/observanordeste/observanordesteibare.pdf+&cd=2&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 12 set. 2021.

DANIEL, Celso. A Gestão Local no limiar do novo milênio. *In:* TREVAS, Vicente; MAGALHÃES, Ines; BARRETO, Luiz (org.). **Governo e Cidadania: Balanço e reflexões sobre o modo petista de governar**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999, p. 182-242. Disponível em: [http://csbh.fpabramo.org.br/uploads/Governo\\_e\\_cidadania.pdf](http://csbh.fpabramo.org.br/uploads/Governo_e_cidadania.pdf). Acesso em: 16 ago. 2021.

DRAIBE, Sônia. **Rumos e metamorfoses: Estado e industrialização no Brasil: 1930–1960**. Rio de Janeiro, Paz e Terra. 1985.

FALCÓN, Maria Lúcia. **A rede de cidades e o ordenamento territorial**. Textos para discussão. BNDES. Marco, 2015.

FALCÓN, Maria Lúcia. **Apresentação Planejamento Estratégico Governamental**. Curso de Formação em Políticas Públicas e Gestão governamental. 16ª ed. ENAP. 2011.

FALCÓN, Maria Lúcia; SANDES, Marcel di Angelis Souza. Desenvolvimento, territorialidade e cultura: a experiência de Sergipe em Planejamento Regional nos anos 2007-2013. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento – RBPO**. Brasília, v. 8, n. 1, 2018.

FALCÓN, Maria Lúcia (org.). **Sergipe 2000-2013**. Estudos dos Estados Brasileiros. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2014.

FALCÓN, Maria Lúcia. Sergipe – Planejamento do Desenvolvimento Territorial Participativo *In: MIRANDA, Carlos; TIBURCIO, Breno (org.). **Articulação de Políticas Públicas e Atores Sociais***. Brasília: IICA, 2008. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v. 8).

FERNANDES, Renato. A Formação da Sociologia dos Partidos Políticos em Robert Michels. **Revista Teoria & Pesquisa**, São Carlos: Ufscar, v. 29, n. 1, 2020, p. 128-151. Disponível em:  
[https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/7688/2020\\_fernandes\\_formacao\\_sociologia\\_partidos.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/7688/2020_fernandes_formacao_sociologia_partidos.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em 05 jan. 2011.

FIORI, José Luís. **Estado do bem-estar social: Padrões e Crises**. São Paulo: IEA, 1997. Disponível em: <http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos/fioribemestarsocial.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2021.

FRANÇA, Vera Lúcia A.; TEIXEIRA, Olívio A.; MELO, Ricardo Lacerda. **Estado de Sergipe: uma proposta de territorialização para o planejamento**. Aracaju: UFS/Seplan, 2007, vol. I e II.

FRANÇA, Vera Lúcia. **Relatório do Diagnóstico da Cidade de Aracaju**. Aracaju. Jan. 2013 Disponível em: [https://ewdata.rightsindevelopment.org/files/documents/11/IADB-BR-L1411\\_WbtteZe.pdf](https://ewdata.rightsindevelopment.org/files/documents/11/IADB-BR-L1411_WbtteZe.pdf). Acesso em: 11 jun. 2021.

GALLETI, Luiz Carlos. Gênese e evolução das Organizações dos Trabalhadores da Educação Básica em Sergipe. *In: ROSSO, Sadi Dal; FERREIRA, Márcia Ondina Vieira (org.). **Sindicalismo em Educação e Relações de Trabalho***. Uma Visão Internacional. Brasília: Paralelo 15, 2015. Disponível em: <https://xdocs.com.br/doc/sindicalismo-em-educacao-e-relacoes-de-trabalho-uma-visao-internacional-livro-zo236v4vr98m>. Acesso em: 20 ago. 2021.

GAVRONSKI, Alexandre A. **Dicionário de Direitos Humanos**. Participação popular. Disponível em: <http://escola.mpu.mp.br/dicionario/tiki-index.php?page=Participa%C3%A7%C3%A3o+popular>. Acesso em: 01 dez. 2019.

GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan de. **Orçamento participativo: a experiência de Porto Alegre**. São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo, 2001.

GOVERNO DE SERGIPE / Secretaria de Estado do Planejamento. **Relatório das Conferências Territoriais – 2.ª rodada**. Aracaju, 2008.

GOVERNO DO ESTADO DE SERGIPE. **Lei n.º 5.375, de 30 de junho de 2004.** Dispõe sobre a criação das Regiões de Planejamento, para efeito de Planejamento das Ações Governamentais, no âmbito do Estado de Sergipe, e dá providências correlatas. Disponível em: <https://al.se.leg.br/Legislacao/Ordinaria/2004/O53752004.pdf>. Acesso em: 23 out. 2013.

GOVERNO DO ESTADO DE SERGIPE / Secretaria de Estado do Planejamento. **Relatório de Análise do Processo do Planejamento Participativo.** Aracaju: Seplan, 2008.

GOVERNO DE SERGIPE / Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico, da Ciência e Tecnologia e do Turismo. **Regionalização do Turismo: roteiros do Brasil no Estado de Sergipe.** Aracaju: Sedetec, 2009.

GOVERNO DO ESTADO DE SERGIPE / Secretaria de Estado do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos / Fundação de Apoio à Educação e ao Desenvolvimento Tecnológico de Sergipe. **Plano Estadual de Regionalização da Gestão dos Resíduos Sólidos em Sergipe.** Aracaju: Semarh / Funcefetse, 2009.

GOVERNO DO ESTADO DE SERGIPE / Secretaria de Estado do Planejamento. **Projeto Campo Verde: ação do governo em bases regionais – 1988-1990.** Aracaju: Seplan, 1987.

GOVERNO DO ESTADO DE SERGIPE / Conselho de Desenvolvimento de Sergipe. **Organização Espacial do Estado de Sergipe.** Aracaju: Condese / Sudene / UFS, maio de 1976.

HABERMAS, J. **Mudança estrutural da esfera pública.** Tradução de Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro. 2.ª ed. Editora: Tempo Brasileiro, 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA / Departamento de Geociências. **Projeto Divisão Regional do Brasil em Mesorregiões e Microrregiões Geográficas.** PowerPoint. Seminário Nacional sobre Regionalização. Brasília, outubro/2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Regiões de influência das cidades.** Rio de Janeiro: 2008. 212 p. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv40677.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2021.

IPEA. **Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual: Uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs.** Brasília: IPEA, s/d. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/termo\\_referencia/relatorio\\_pesquisa\\_relatorio\\_consolidado.pdf](http://www.ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/termo_referencia/relatorio_pesquisa_relatorio_consolidado.pdf). Acesso em: 16 ago. 2021.

JOSAPHAT, Carlos. **Tomás de Aquino e Paulo Freire: pioneiros da inteligência, mestres geniais da educação nas viradas da história.** 1. ed. São Paulo: Paulus, 2016.

KON, Anita. Quatro décadas de planejamento econômico no Brasil. **Revista de Administração de Empresas**, v. 34, n. 3, São Paulo: FGV, 1994, p. 49-61. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rae/article/view/38270>. Acesso em: 19 ago. 2021.

LAFER, Betty Mindlin. **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Editora Perspectiva, 1970.

MATUS, Carlos. O Plano como Aposta. *In*: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José L (org.). **Planejamento e orçamento governamental**. Coletânea. Brasília: ENAP, 2006, p. 115-144. Disponível em:

[http://antigo.enap.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=861](http://antigo.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=861). Acesso em: 11 ago. 2021.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5. Ed. São Paulo. Atlas, 2003.

LÜCHMANN, L. H. H. Desafios analíticos e metodológicos na avaliação de efeitos democráticos de instituições participativas. XVI CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, Salvador. **Anais...** Salvador, 2013.

LÜCHMANN, L. H. H. Interfaces socioestatais e instituições participativas: dimensões analíticas. **Ciências Sociais Unisinos**, São Leopoldo, v. 42, n. 1, p. 19-26, Jan./Abr. 2006a.

LÜCHMANN, L. H. H. Os sentidos e desafios da participação. **Ciências Sociais Unisinos**, São Leopoldo, v. 42, n. 1, p. 19-26, Jan./Abr. 2006b.

MALCOLMES, Irma Carina Brum. **Capacidades estatais para planejamento: o plano Plurianual nos governos subnacionais**. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – UFRGS, Porto Alegre. 2018.

MATUS, Carlos. **Política, Planificación y Gobierno**. Nações Unidas/ILPES, 1989. Disponível em: [http://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/uploads/docs/2\\_carlos\\_matus\\_politica\\_\\_planificacion\\_y\\_gobierno\\_.pdf](http://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/uploads/docs/2_carlos_matus_politica__planificacion_y_gobierno_.pdf). Acesso em: 19 ago. 2021.

MENDES, M. **Sistema Orçamentário Brasileiro: Planejamento, Equilíbrio Fiscal e Qualidade do Gasto Público**. Consultoria Legislativa do Senado Federal, Textos p/ discussão n. 39, fevereiro de 2008.

MIGUEL, Luis Felipe. Resgatar a participação: Democracia participativa no debate contemporâneo. **Lua Nova**, v. 100, São Paulo, jan./abr. 2017.

MIGUEL, Luis Felipe. O representante como protetor: incursões na representação política “vista de baixo”. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 79, p. 31-47, junho. 2012.

MILANI, Carlos R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **Rev. Adm. Pública** [online]. 2008, v. 42, n. 3, p. 551-579.

NASCIMENTO, Isaías Carlos. **Dom Brandão – Um pastor com cheiro de ovelhas**. Ed. O lutador. Belo horizonte. 2017.

NOBRE, Gismário Ferreira. **Dilemas do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra na relação com o Estado e a sociedade: entre a autonomia e a institucionalização – o caso de Sergipe**, 2008, 252f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal da Bahia,

Salvador, 2008.

NUNES, S. P.; NUNES, R. C. **O processo orçamentário na lei de responsabilidade: Instrumento de planejamento.** 2002.

OLIVEIRA, Valéria Rezende. Participação social nos planos plurianuais do governo federal: uma história recente. **Revista Brasileira de Orçamento e Planejamento**, Brasília, v. 3, n. 1, 2013.

OLIVEIRA, F. A. **Economia e política das finanças públicas no Brasil.** Hucitec, São Paulo, 2009.

OLIVEIRA, Osmany Porto de. Mecanismos da difusão global do Orçamento Participativo: Indução internacional, construção social e circulação de indivíduos. **Opinião Pública**, v. 22, p. 219-249, 2016.

PALHARES, Joaquim Ernesto (org.). **Participação social e democracia.** São Paulo. Editora Perseu Abramo. 2014.

PATEMAN, Carole. **Participação e Teoria Democrática.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PAULO, L. F. A. PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 51, n. 2, p. 171-187, 2010.

PIRES, R. R. (ed.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação.** Brasília: Ipea, 2011.

PIRES, R. R.; VAZ, A. **Participação social como método de governo? um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais.** Brasília: Ipea, 2012.

PIRES, Roberto Rocha C.; AMARAL, Lucas Alves; SANTOS, José Carlos. Planejamento governamental e participação social: encontros e desencontros na experiência brasileira recente. *In*: CARDOSO JR., José Celso; COUTINHO, Ronaldo (org.). **Planejamento Estratégico Governamental em Contexto Democrático: Lições da América Latina.** Brasília: ENAP, 2014. Disponível em:

[http://www.enap.gov.br/documents/586010/595099/caderno\\_eiapp\\_reduzido.pdf/bab98576-d1b2-4cac-80c8-8e63847e590c](http://www.enap.gov.br/documents/586010/595099/caderno_eiapp_reduzido.pdf/bab98576-d1b2-4cac-80c8-8e63847e590c). Acesso em: 01 fev. 2021.

PERLATTO, Fernando. Habermas, a esfera pública e o Brasil. **Revista Estudos Políticos**, Rio de Janeiro, v. 4, p. 78-94, abril 2012.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS Ernani César de. **Metodologia do Trabalho Científico: métodos e técnicas e pesquisa e do trabalho acadêmico.** 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

REZENDE, Fernando. Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. *In*: CARDOSO JR., José Celso. (org.). **A Reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil.** Série Diálogos para o Desenvolvimento Vol. 4. Brasília: IPEA, 2011, p. 177-239.

Disponível em:

[https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_dialogosdesenvol04.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_dialogosdesenvol04.pdf).

Acesso em: 6 abr. 2021.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1978. (Coleção Os Pensadores).

SANDRONI, Paulo. **Novíssimo Dicionário de Economia**. 3. ed. São Paulo. Best Seller. 1999.

SANTANA, Gleyse Santos. **A guinada da Igreja Progressista em Sergipe: O Bispado de Dom José Vicente Távora (1958 - 1970)**. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – UFS, São Cristóvão/SE, 2011.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência**, São Paulo Cortez Editora, 2000.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A gramática do tempo: para uma nova cultura política**, São Paulo, Cortez, 2006.

SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a Democracia**. Os Caminhos da Democracia Participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Edições Afrontamento: Lisboa, 2003.

SANTOS, Boaventura de Sousa; NUNES, João Arriscado. Introdução: para ampliar o cânone do reconhecimento, da diferença e da igualdade. *In*: SANTOS, Boaventura de Sousa; NUNES, João Arriscado (org.). **Reconhecer para libertar – Os caminhos do cosmopolitismo cultural**, Porto, Edições Afrontamento, 2004.

SANTOS, Gleideneides Teles dos. **Capital social, planejamento e desenvolvimento regional em Sergipe**. 2015. 267 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2015.

SANTOS, Osnar Gomes dos. **O confronto da fé ante o escândalo da pobreza: a emergência da opção preferencial pelos pobres na Diocese de Propriá/SE. (1968-1979)**. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Federal de Alagoas, Maceió. 2017. Paz e Terra.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e Justiça no Brasil**. Rio de Janeiro, Editora Campus, 1979.

SARTORI, Giovanni. **A teoria democrática revisada**. São Paulo: Ática, 1994.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. **Sobre o autoritarismo brasileiro**. Ed. Companhia das Letras, 2019.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, socialismo, democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SADER, Emir. **Movimentos Sociais na transição democrática**. São Paulo, 1987.

SERGIPE. Constituição de 1989. **Constituição do Estado de Sergipe**. Aracaju, SE,

Assembleia Legislativa. 2009.

SERGIPE. **Decreto n.º 24.338 de 20 de abril de 2007.** Dispõe sobre a Instituição dos Territórios de Planejamento do Estado de Sergipe. Aracaju. Governo de Sergipe, 2007.

SERGIPE. **Decreto n.º 24.339 de 24 de abril de 2007.** Institui o processo de planejamento do desenvolvimento territorial participativo do Estado de Sergipe e dá outras providências, 2007.

SERGIPE. **Decreto n.º 24.507 de 16 de julho de 2007.** Institui a Mesa de Negociação Permanente - MNP no âmbito da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo Estadual, com a participação de entidades sindicais representativas dos Servidores Públicos estaduais, e dá outras providências, 2007.

SERGIPE. **Desenvolver-SE.** Plano Estadual de Desenvolvimento. Aracaju, 2009.

SERGIPE. **Lei 6.302 de 19 de dezembro de 2007.** Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008 – 2011. Disponível em: <http://arquivos.setc.se.gov.br/PPA/TRS/2008-2011/PPA-2008-2011%20-%20Lei-6.302-3.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2021.

SERGIPE. **Lei 7.116 de 25 de março de 2011.** Dispõe sobre a Estrutura Organizacional Básica da Administração Pública Estadual e dá outras providências. 2011. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/se/lei-ordinaria-n-7116-2011-sergipe-dispoe-sobre-a-estrutura-organizacional-basica-da-administracao-publica-estadual-e-da-providencias-correlatas>. Acesso em: 12 jul. 2021.

SERGIPE. **Plano de Desenvolvimento do Território.** Agreste Central. Aracaju. 2008. Disponível em: [http://www.observatorio.se.gov.br/images/DGEC/Temas\\_Diversos/Políticas\\_Publicas/alto\\_se\\_rtao.pdf](http://www.observatorio.se.gov.br/images/DGEC/Temas_Diversos/Políticas_Publicas/alto_se_rtao.pdf). Acesso em: 4 jun. 2021.

SERGIPE. **Plano de Desenvolvimento do Território.** Alto Sertão. Aracaju. 2008. Disponível em: [http://www.observatorio.se.gov.br/images/DGEC/Temas\\_Diversos/Políticas\\_Publicas/alto\\_se\\_rtao.pdf](http://www.observatorio.se.gov.br/images/DGEC/Temas_Diversos/Políticas_Publicas/alto_se_rtao.pdf). Acesso em: 4 jun. 2021.

SERGIPE. **Plano de Desenvolvimento do Território.** Baixo São Francisco. Aracaju. 2008. Disponível em: [http://www.observatorio.se.gov.br/images/DGEC/Temas\\_Diversos/Políticas\\_Publicas/baixo\\_sao\\_francisco.pdf](http://www.observatorio.se.gov.br/images/DGEC/Temas_Diversos/Políticas_Publicas/baixo_sao_francisco.pdf). Acesso em: 4 jun. 2021.

SERGIPE. **Plano de Desenvolvimento do Território.** Centro-Sul. Aracaju. 2008. Disponível em: [http://www.observatorio.se.gov.br/images/DGEC/Temas\\_Diversos/Políticas\\_Publicas/centro\\_sul.pdf](http://www.observatorio.se.gov.br/images/DGEC/Temas_Diversos/Políticas_Publicas/centro_sul.pdf). Acesso em: 4 jun. 2021.

SERGIPE. **Plano de Desenvolvimento do Território.** Grande Aracaju. Aracaju. 2008. Disponível em: [http://www.observatorio.se.gov.br/images/DGEC/Temas\\_Diversos/Políticas\\_Publicas/grande\\_aracaju.pdf](http://www.observatorio.se.gov.br/images/DGEC/Temas_Diversos/Políticas_Publicas/grande_aracaju.pdf). Acesso em: 4 jun. 2021.

SERGIPE. **Plano de Desenvolvimento do Território**. Leste Sergipano. Aracaju. 2008.

Disponível em:

[http://www.observatorio.se.gov.br/images/DGEC/Temas\\_Diversos/Políticas\\_Publicas/leste\\_sergipano.pdf](http://www.observatorio.se.gov.br/images/DGEC/Temas_Diversos/Políticas_Publicas/leste_sergipano.pdf). Acesso em: 4 jun. 2021.

SERGIPE. **Plano de Desenvolvimento do Território**. Médio Sertão. Aracaju. 2008.

Disponível em:

[http://www.observatorio.se.gov.br/images/DGEC/Temas\\_Diversos/Políticas\\_Publicas/medio\\_sertao.pdf](http://www.observatorio.se.gov.br/images/DGEC/Temas_Diversos/Políticas_Publicas/medio_sertao.pdf). Acesso em: 4 jun. 2021.

SERGIPE. **Plano de Desenvolvimento do Território**. Sul Sergipano. Aracaju. 2008.

Disponível em:

[http://www.observatorio.se.gov.br/images/DGEC/Temas\\_Diversos/Políticas\\_Publicas/sul\\_sergipano.pdf](http://www.observatorio.se.gov.br/images/DGEC/Temas_Diversos/Políticas_Publicas/sul_sergipano.pdf). Acesso em: 4 jun. 2021.

SERGIPE. **Plano Plurianual para o período 2012-2015**. Disponível em:

<http://arquivos.setc.se.gov.br/PPA/TRS/2012-2015/PPA-2012-2015-de-BOLSO.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2021.

SERGIPE. **Plano Plurianual para o período 2008-2011**. Mensagem da Lei 6.302 de 19 de dezembro de 2007. Disponível em: <http://arquivos.setc.se.gov.br/PPA/TRS/2008-2011/PPA-2008-2011%20-%20Lei-6.302-3.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2021.

SERGIPE. **Relatório de análise do Planejamento Participativo de Sergipe Ciclo 2009 - 2010**. Conferências Municipais. Aracaju, 2010.

SERGIPE. **Relatório de IV Conferência Estadual do Processo de Planejamento Participativo**. Aracaju. 2010.

SERGIPE/ Secretaria de Estado do Planejamento. **Cartilha do Planejamento Participativo**. Aracaju, 2007.

SERGIPE. **Sergipe, Cultura e Diversidade**. Aracaju, 2010.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do Trabalho Científico**. São Paulo: Cortez, 2002.

SILVA, Claudio Nei Nascimento da; PORTO, Marcelo Duarte. **Metodologia científica descomplicada: prática científica para iniciantes**. Brasília: Editora IFB, 2016.

SOUZA, Carlos Henrique Leite de. Conferências e os desafios metodológicos de seu estudo. *In*: PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. Brasília, IPEA, 2011.

SOUZA, Maria Luiza de. Movimentos Sociais em Sergipe, nas décadas de 60, 70 e 80. **Revista Movimentos**, n. 1, Aracaju: CESEP/UFS, 1995.

TOCQUEVILLE, A. D. **Journeys to England and Ireland**. Londres: Lawrance and Mayer, 1958.

UFS. **ANUÁRIO ECONÔMICO DE SERGIPE**. UFS: São Cristóvão. 2017. Disponível em: [http://cafecomdados.com/wp-content/uploads/2017/07/Anu%C3%A1rioSE-2017\\_TCE\\_2405B.pdf](http://cafecomdados.com/wp-content/uploads/2017/07/Anu%C3%A1rioSE-2017_TCE_2405B.pdf). Acesso em: 10 out. 2021.

VAZ, Alexander Cambraia N. Da Participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: O itinerário da literatura sobre os conselhos no Brasil. *In*: PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011.

VAZ, J. C. O monitoramento do planejamento governamental em ambientes complexos: Decisões e requisitos. *In*: ROCHA, Marcia C. G. (org.). **Reflexões para Ibero-América: Planejamento Estratégico**. Brasília: ENAP, 2009, v. 1, p. 37-44. Disponível em: [http://www.enap.gov.br/files/Caderno\\_ELAPP\\_Planejamento\\_Estrat%C3%A9gico](http://www.enap.gov.br/files/Caderno_ELAPP_Planejamento_Estrat%C3%A9gico). Acesso em: 12 out. 2021.

VITULLO, Gabriel. **Teorias alternativas da democracia: uma análise comparada**. 1999. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – UFRGS, Porto Alegre/RS, 1999.

WAMPLER, Brian. Que Tipos de resultados devemos esperar das Instituições participativas? *In*: PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.

WHITAKER, Francisco *et al.* **Cidadão Constituinte: a saga das emendas populares**. Rio de Janeiro. Paz e Terra, 1994.