



Encontro Nacional de Pesquisadoras  
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024  
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:  
desafios a uma formação profissional  
emancipatória no Serviço Social

**Eixo temático: Política Social e Serviço Social**

**Sub-eixo: Políticas Públicas Setoriais**

## **PLANOS PLURIANUAIS PARTICIPATIVOS DA BAHIA E A DEFESA DA IGUALDADE RACIAL**

**JUCILEIDE FERREIRA DO NASCIMENTO<sup>1</sup>**

**LUANA SANTANA DE CARVALHO SOBRINHO<sup>2</sup>**

**HELENI DUARTE DANTAS DE ÁVILA<sup>3</sup>**

**JULIANA DOS SANTOS CARMO<sup>4</sup>**

**DIEGO DA CONCEIÇÃO PIEDADE<sup>5</sup>**

### **RESUMO**

O artigo analisa os últimos dois Planos Plurianuais (2020-2023 e, 2024-2027) do governo da Bahia com ênfase no eixo da igualdade racial. Foi realizada revisão de literatura e documental, utilizando o método crítico para analisar os dados obtidos e identificar como o tema da Igualdade racial ocupa a agenda governamental e os avanços e desafios para a implantação de uma agenda antirracista.

**PALAVRAS CHAVE:** Igualdade Racial; Planos Plurianuais; Participação.

### **ABSTRACT**

The article analyzes the last two Multi-Year Plans (2020-2023 and 2024-2027) of the Bahia state government with an emphasis on the axis of racial equality. A literature and documentary review was carried out, using the critical method to analyze the data obtained and identify how the issue of racial equality occupies the

---

<sup>1</sup> Universidade Federal do Recôncavo

<sup>2</sup> Universidade Federal do Recôncavo

<sup>3</sup> Universidade Federal do Recôncavo

<sup>4</sup> Universidade Federal do Recôncavo

<sup>5</sup> Prefeitura Municipal de Salvador

governmental agenda and the advances and challenges for the implementation of an anti-racist agenda.

**KEYWORDS:** Racial Equality; Multi-Year Plans; Participation.

## INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 inaugurou um novo marco regulatório para a participação da população de forma direta nas agendas e tomadas de decisão do governo brasileiro, com a sua promulgação foram criados novos canais de comunicação e articulação (conselhos, conferências, planos plurianuais, orçamentos anuais, etc.) entre a sociedade civil organizada e o poder público estatal em todos os níveis de governo, que de forma democrática e participativa pactuam e discutem políticas públicas e a direção do gasto social no Brasil.

O presente artigo apresenta uma reflexão teórica de uma pesquisa de iniciação científica em andamento que investiga o processo de participação social e controle democrático na elaboração dos dois últimos Planos Plurianuais (PPA 2020-2033 e PPA 2024-2027) do Governo do Estado na Bahia, buscando identificar e qualificar o exercício do controle social e democrático no Território do Recôncavo da Bahia e a participação da sociedade civil organizada no planejamento de políticas públicas sociais, com ênfase no eixo da igualdade racial

A pesquisa em curso analisa com base na legislação em vigor, documentos oficiais, e observação participante e de que forma sujeitos coletivos, movimentos sociais, e gestores municipais do território do recôncavo da Bahia, incidiram e influenciaram nas decisões e debates acerca da elaboração dos dois últimos PPAs do governo estadual da Bahia no eixo da Igualdade racial.

A construção metodológica se deu a partir da associação de uma revisão bibliográfica, que elege algumas categorias analíticas como: Igualdade racial, territórios de identidade, planos plurianuais e participação popular, a partir da perspectiva crítica.

A pesquisa analisou dados secundários com base em publicações documentais do governo estadual da Bahia nos últimos quatro anos (2020-2024), sites oficiais do governo estadual da Bahia e sites dos vinte municípios do recôncavo da Bahia, em busca de informações acerca do processo de elaboração dos PPAs.

Alguns aspectos para tratar desse tema são relevantes tais como o perfil dos municípios que integram este território de identidade e a origem dessa divisão territorial na Bahia. O governador da Bahia Jaques Wagner, em seu mandato de 2010, publicou o Decreto 12354/10, no Art. 1º, § 1º considera:



Encontro Nacional de Pesquisadoras  
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024  
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:  
desafios a uma formação profissional  
emancipatória no Serviço Social

Território de Identidade é o agrupamento identitário municipal formado de acordo com critérios sociais, culturais, econômicos e geográficos, e reconhecido pela sua população como o espaço historicamente construído ao qual pertence, com identidade que amplia as possibilidades de coesão social e territorial. (BAHIA, Dec. 12354,2010)

No discurso oficial e em documentos publicados pela Secretaria de Planejamento do Estado, essa divisão tinha como objetivo principal fomentar a inclusão socioeconômica e o desenvolvimento social nos territórios da Bahia. No entanto, todas as políticas públicas sejam elas econômicas ou sociais implantadas na Bahia, observam a divisão por municípios, ou seja, na gestão e financiamento das políticas públicas impera em todo o país a lógica municipalista, e na Bahia mesmo com a inovação da divisão por territórios de identidade, criadas e mantidas pelos governos de esquerda desde 2010, a lógica territorial não é concretizada. Segundo Spíndola (2023, p. 26):

Ocorre que a necessidade do território é exatamente evitar o municipalismo dos investimentos e sair das armadilhas dos silogismos localistas, para uma esfera estratégica, que seria articular as políticas públicas e os sujeitos a elas relacionados, promover a cooperação dos entes federados, colaborar na definição das prioridades territoriais, informar sobre as nuances do território e suas necessidades e características, como sujeito de direitos, a partir da identificação e reconhecimento de suas próprias demandas e possibilidades para a melhoria da vida no território. Importante ressaltar que além das dificuldades da real inserção dos sujeitos sociais, necessárias à execução e efetivação à política territorial; carece de investigação a metodologia de trabalho adotada por parte do Governo Estadual, vez que tal posicionamento se trata de um dos grandes entraves para o alcance dos objetivos propostos.

Ademais a Lei nº 13214 de 29/12/2014, que dispõe sobre os princípios, diretrizes e objetivos da Política de Desenvolvimento Territorial do Estado da Bahia e institui o CEDETER e os CODETERs, como instrumentos de execução dessa política, afirma:

Art. 4º - A Política de Desenvolvimento Territorial do Estado da Bahia tem por objetivo a promoção do desenvolvimento territorial, democrático sustentável e solidário, através da participação social, da articulação e integração das políticas públicas e ações governamentais visando à melhoria da qualidade de vida da população e, ainda:

I - orientar o planejamento e a gestão das políticas públicas estaduais, constituindo-se como referência para elaboração do Plano Plurianual - PPA, da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, da Lei Orçamentária Anual - LOA, dos planos territoriais de desenvolvimento sustentável e solidário, dos planos setoriais e outros processos relevantes para o planejamento e ordenamento territorial do Estado da Bahia;

Os municípios que integram o Território de Identidade do Recôncavo da Bahia são classificados pelo IBGE como de pequeno porte e essa característica é acompanhada por uma prevalência do setor do comércio como principal atividade econômica dos vinte municípios que o integram. Nesta mesma direção, o perfil da população revela uma demanda crescente por



Encontro Nacional de Pesquisadoras  
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024  
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:  
desafios a uma formação profissional  
emancipatória no Serviço Social

políticas sociais e programas de transferência de renda, segundo os dados divulgados pelo governo federal e dispostos na tabela a seguir.

Tabela 1  
Perfil Sócio Econômico Municípios Território Recôncavo 2020

Municípios	N de habitantes	IDH	Taxa de população ocupada	N. Benef. Bolsa família	N. Benef. Auxílio emergencial	N. Benef. Benefício de Prestação continuada	Índice Gini	População em extrema pobreza
Cabaceiras do Paraguaçu	18.911	0,581	7,8%	3.233	7.051	257	0,406	31,8%
Cachoeira	33.567	0,647	11%	5.862	14.820	1.319	0,545	17,4%
Castro Alves	26.318	0,613	12%	4.537	11.046	1.222	0,550	17,8%
Conceição do Almeida	17.165	0,606	13,5%	3.392	6.981	440	0,574	22,9%
Cruz das Almas	63.591	0,699	20%	6.633	24.403	1.742	0,546	11,8%
Dom Macedo Costa	4.065	0,632	9,2%	720	1.857	105	0,468	18,1%
Governador Mangabeira	20.762	0,643	16,5%	3.061	8.313	406	0,545	17,9%
Maragogipe	44.793	0,621	5,2%	8.805	19.097	968	0,580	21,9%
Muniz Ferreira	7.443	0,617	6,3%	1.364	3.562	33	0,527	17,0%
Muritiba	29.410	0,660	10,4%	6.018	12.240	1.032	0,563	14,9%
Nazaré	28.594	0,641	10,2%	3.843	11.333	1.822	0,611	16,2%
Santo Amaro	60.131	0,646	9,4%	11.721	26.758	2.310	0,570	13,8%
Santo Antônio de Jesus	102.308	0,700	23,5%	10.590	39.192	3.702	0,556	7,0%
São Felipe	21.080	0,616	7,7%	3.398	9.339	491	0,493	7,0%
São Félix	14.762	0,639	9,4%	1.899	4.678	491	0,505	21,5%



Encontro Nacional de Pesquisadoras  
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024  
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:  
desafios a uma formação profissional  
emancipatória no Serviço Social

Sapeaçu	17.409	0,614	9,0%	3.226	7.886	624	0,591	14,5%
Saubara	12.105	0,617	9,2%	3.302	6.292	131	0,503	19,2%
Varzedo	8.785	0,586	8,2%	1.675	4.298	101	0,524	18,4%

Fonte: Elaboração própria com base dados IBGE e Portal da transparência.

Ademais, a população desse território tem como característica principal o grande número de pessoas negras (pretas e pardas), a existência de um significativo número de pessoas em situações de risco e ou vulnerabilidade social, em decorrência da situação de: pauperismo, inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal, e de acesso restrito a renda, sendo observado a partir da limitação de valores financeiros do rendimento médio do trabalhador(a) nesse território, cuja história de precarização das vidas está atravessada pelo racismo como uma barreira determinante.

É neste sentido que a histórica e estrutural desigualdade social e racial no Brasil tem suas raízes no racismo estrutural (ALMEIDA, 2018), ou seja, para esse autor, o racismo não é um resquício da escravidão, mas sim um instrumento que se constitui na modernidade e no capitalismo.

O racismo é uma tecnologia de opressão racial que também se expressa por meio das estruturas do capitalismo que se forjaram pela escravidão. E assim sendo, a formação e o desenvolvimento do mercado de trabalho no Brasil está assentado em bases de discriminação racial. Então, podemos constatar este fato por meio da análise da gênese da formação do mercado de trabalho nacional, momento no qual cria-se uma dualidade: de um lado, a mão de obra estrangeira dos imigrantes europeus era absorvida no mercado de trabalho formal, e de outro, dava origem ao mercado de trabalho informal, mal remunerado, precário e de subsistência, ou seja, subempregos ofertados aos trabalhadores que recém tinham saído do trabalho escravizado. Essa dualidade ainda persiste com novas características no modelo de desenvolvimento neoliberal adotado pelo Brasil, cuja matriz principal é a desproteção social estatal para classe trabalhadora, e no território do recôncavo da Bahia essa marca é evidente.

## 1. DESIGUALDADE RACIAL: ELEMENTOS CONCEITUAIS E HISTÓRICOS



Encontro Nacional de Pesquisadoras  
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024  
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:  
desafios a uma formação profissional  
emancipatória no Serviço Social

O Estatuto da Igualdade Racial (Lei nº 12.288/2010) é um marco legal significativo da luta do movimento negro pelo reconhecimento da igualdade de direitos para a população negra no Brasil. A lei expressa o compromisso do Estado em estabelecer diretrizes que possibilitem a eliminação das desigualdades sociais e a promoção da igualdade de oportunidades para a população negra através de medidas e programas no âmbito da saúde, da educação, do trabalho, da cultura e do lazer.

A instituição do Estatuto da Igualdade Racial demonstra a necessidade de avançarmos na superação das desigualdades sociais e da prática do racismo, estruturas deletérias que se enraizaram no Brasil e que se metamorfoseiam com as formas de precarização do modo de produção capitalista, transformando-se numa máquina de moer gente pobre e negra.

Importante mencionar que a escravização e a dita abolição no Brasil, determinada pela Lei Áurea em 1888, apenas possibilitou formalmente a liberdade da população negra escravizada, refletindo os anseios da inserção nacional nos rumos do desenvolvimento, mas, às custas de jogar a população escravizada à própria sorte, pois não existiu, no campo do Estado, nenhum compromisso institucional vinculado a promoção da inclusão social dessa grande quantidade de pessoas escravizadas que foram libertas. A exceção são as organizações negras, como as irmandades, que foram lugares de aquilombamento e de proteção dos negros e negras.

Essa ausência deliberada do Estado, na criação de estratégias de reparação, ocasionou no deslocamento dessas pessoas para as áreas mais marginalizadas das cidades, bem como na permanência em lugares subalternos de trabalho, sendo que aquelas que conseguiam algum tipo de ocupação, enfrentavam condições precárias de subsistência, o que inclui salários indignos e desprotegidos.

Um sistema como esse só poderia originar uma sociedade violenta e consolidar uma desigualdade estrutural no país. Escravizados e escravizadas enfrentavam jornada de trabalho de até dezoito horas, recebiam apenas uma muda de roupa por ano, acostumavam-se com comida e água pouca e nenhuma posse. Se a alfabetização não era formalmente proibida, foram, porém, raros os casos de proprietários que concederam a seus cativos o direito de frequentar escolas, criando-se assim uma sociabilidade partida pelo costume e pela realidade. Nas sociedades ocidentais sem estudo formal não há possibilidade de mudança social, com as classes se comportando como estamentos congelados e destituídos da capacidade de romper ciclos de pobreza herdados do passado. (SCHWARCZ, 2019, p.24)



Encontro Nacional de Pesquisadoras  
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024  
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:  
desafios a uma formação profissional  
emancipatória no Serviço Social

Esse processo histórico, de continuidade intergeracional de pobreza e exclusão social, é estrutural do modelo de desenvolvimento adotado pelo Brasil, e tem na composição populacional negra os piores indicadores sócio-raciais. É neste sentido que é urgente tornar-se pauta permanente e transversal do Estado e da sociedade, pois, mais da metade do país (55,5%) é constituído pela população negra (pretos e pardos) conforme o panorama do Censo IBGE de 2022. Em outras palavras, estamos afirmando que a maior parte da população nacional tem padecido pela solidificação de estruturas que condicionam a lugares de subalternidade, sociais, econômicas, raciais e jurídicas.

Ademais, identificar o perfil da população é uma estratégia fundamental para o planejamento de políticas públicas e programas sociais que enfrentam essas desigualdades históricas. Em diálogo com as contribuições de Almeida (2014, p. 818),

O conjunto das políticas públicas elaboradas pelo Estado brasileiro na contemporaneidade em atenção às necessidades e demandas da população negra (educação, saúde, assistência social, segurança pública, questão da terra, preservação do patrimônio cultural material e imaterial, dentre outras) não é neutro. Essas políticas públicas não consideram a experiência histórica da população negra e, portanto, subtraem sua capacidade política enquanto projeto societário em defesa da vida. Quando as considerou positivas, como é o caso do mutualismo, o Estado brasileiro tomou para si a ideia, ocultando da maioria da sociedade a **participação negra nesse processo. (grifo nosso)**

Embora tenha ocorrido um aumento significativo da autodeclaração da população negra em 2022, se comparado ao ano de 2010, 50,7% [...] indicadores de renda, trabalho e educação apontam a permanência da desigualdade racial histórica de oportunidades (g1, 2023). Quando analisamos os dados étnico-raciais do estado da Bahia, de acordo com o panorama do Censo IBGE de 2022, percebemos que a Bahia é majoritariamente negra, concentrando um percentual de 79,7% (pretos e pardos).

Sendo assim, é mais do que dever das instituições estatais voltarem a sua atenção à população negra, na perspectiva de construir políticas públicas de proteção em diálogo e participação desta população, para que fomentem a ruptura desse modelo de desenvolvimento nacional que privilegia alguns e exclui os demais, a qual estão os pobres e negros.



Encontro Nacional de Pesquisadoras  
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024  
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:  
desafios a uma formação profissional  
emancipatória no Serviço Social

Nesta direção, reafirmar, por exemplo, a coleta do quesito raça/cor de forma transversal em todas as estruturas do Estado, desponta como um instrumento fulcral para a formulação estratégica e para o aperfeiçoamento das políticas de igualdade racial nos estados e municípios brasileiros. Sem o conhecimento desses dados, a implementação e a execução de políticas e programas sociais antirracistas torna-se cada vez mais distante, dilapidando o enfrentamento ao racismo estrutural nos termos de Almeida (2018).

Já é consensuado que a Constituição Federal de 1988 é um marco importante para o processo de participação direta da população nas decisões governamentais, sendo a sua promulgação fruto de um conjunto de lutas que eclodiram na década de 1980, a partir dela, confirma-se o estatuto do que costumamos chamar de direitos sociais, e no próximo item iremos apresentar de que forma essa participação dialoga com os Planos Plurianuais, importantes instrumentos de planejamento estatal em todas as esferas de governo.

## **2. PLANOS PLURIANUAIS INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL?**

A participação social faz parte do processo histórico na defesa de direitos. Segundo Oliveira (2013), a efetiva participação da sociedade brasileira na formulação das políticas públicas integra o processo de democracia, sendo a Constituição Federal de 1988 seu marco regulatório. Na Carta Magna, além dos mecanismos de democracia participativa da sociedade, a participação social se consolida através das políticas públicas de saúde, assistência social, criança e adolescente, educação, cultura entre outros e se apresenta como fundamentais no processo de planejamento, monitoramento e avaliação, tendo como espaços de participação os conselhos e conferências.

Apesar de fortalecido na Constituição Federal, a participação social na elaboração do Plano Plurianual é algo recente, introduzida no primeiro mandato do Governo Lula (2003-2007) intitulado como Plano Brasil de Todos: participação e inclusão.

A história do planejamento governamental brasileiro não mostra tradição e longevidade em termos de participação social, ao contrário, trata-se de um processo recente e ainda com muitos desafios a serem enfrentados. Historicamente, o planejamento governamental esteve centrado nas mãos de especialistas, da chamada técnico-burocracia estatal. Somente na última década, surgiu uma preocupação real de promover o planejamento governamental com participação da sociedade civil. Experiências anteriores de governos municipais e estaduais influenciaram as decisões participativas no âmbito federal, aliadas ao compromisso e à vontade de manter os lastros populares e o apoio dos movimentos sociais aos governos petistas (OLIVEIRA, 2013, p. 33).



Encontro Nacional de Pesquisadoras  
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024  
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:  
desafios a uma formação profissional  
emancipatória no Serviço Social

O Plano Plurianual (PPA) se configura como instrumento de planejamento utilizado em todos os níveis (federal, estadual e municipal), para estabelecer as diretrizes, objetivos e metas a serem alcançadas ao longo de um período de quatro anos. O PPA é elaborado pelo Poder Executivo e define as diretrizes, prioridades e metas do governo, integrado ao orçamento garantindo que os recursos sejam alocados de acordo com as prioridades definidas.

Para além de um instrumento de planejamento, o PPA é também um mecanismo político, de participação social que se organiza no âmbito do Estado, setor produtivo e privado e também dos movimentos sociais.

No âmbito federal, o governo realizou o processo de participação social através da plataforma Brasil Participativo, que foi disponibilizado para a sociedade com acesso à internet para contribuir nesse processo. Embora tenha avançado para a forma digital, sabemos da falta e dificuldade em acesso à internet por um número da população, o que interfere diretamente no perfil das pessoas que puderam participar e contribuir para este processo.

Na Bahia, os últimos governos estaduais materializaram essa prática e convidaram a sociedade civil a participar das discussões dos PPAs.

A Bahia tem um histórico de 12 anos em que a participação social vem contribuindo para a definição das políticas públicas, ampliando a percepção das demandas sociais e das dificuldades enfrentadas pelo planejamento e gestão dos programas governamentais. Nesse contexto, mantém-se a busca pelo fortalecimento do diálogo com as diversas arenas das estruturas do governo estadual e a sociedade civil cada vez mais organizada. (BAHIA, 2020, p.3).

Desde 2007, o estado da Bahia através da Secretaria Estadual do Planejamento (SEPLAN) elabora o PPA dentro de um processo democrático através da participação social, com escutas e oitivas da sociedade (representações de instituições, setores produtivos, econômicos e sociais), na perspectiva de apresentar suas principais necessidades, sendo os Territórios de Identidade dimensões geográficas orientadoras para compreender as demandas e necessidades de cada território em sua especificidade.

De acordo com Ribeiro e Moroni (2023), é fundamental a criação de espaços para o debate público sobre democracia e participação social, como um assunto a ser defendido e ampliado para o combate às desigualdades sociais, racismo, patriarcado e todas as formas de opressão, sendo necessário pensar as estratégias de ampliação a partir de alguns pontos importantes:



Encontro Nacional de Pesquisadoras  
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024  
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:  
desafios a uma formação profissional  
emancipatória no Serviço Social

construir a Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Popular; articular a participação nas conferências e nos conselhos com o processo orçamentário; combinar a participação presencial e virtual, valendo-se das tecnologias, mas entendendo que a preferência é por participação presencial, tendo em vista a falta de acesso digital de quantidade expressiva da população brasileira; priorizar e fomentar os processos coletivos de participação e não os individuais; rever, no caso da participação virtual, o uso da plataforma gov.br, que apresenta uma estrutura cadastral complexa, o que dificulta a participação; pensar a participação social orientada pela educação popular; organizar um sistema de monitoramento dos resultados da participação; ter estratégias de comunicação que incentivem e informem sobre a participação, com capacidade de acolhimento de sugestões para sua ampliação permanente. Isso até que cada cidadã e cidadão do país tenham a possibilidade de participar; que os “quadros do governo”, inclusive ministras e ministros, priorizem suas presenças nos espaços de participação não só para falar, mas, principalmente, para ouvir as reivindicações populares e que diálogos, interlocuções e costuras sociais e políticas possam resultar desses encontros; que os processos participativos sejam pensados tendo como orientação o fortalecimento de sujeitos de direitos, individual e coletivamente, na concepção máxima do que se pretende como democracia. (RIBEIRO E MORONI, 2023, sp)

Construir a participação social nos espaços deliberativos, de discussão e planejamento é expandir e descentralizar as decisões, permitindo com que a sociedade acompanhe, sugira e contribua na definição de prioridades nas ações para viabilização dos direitos sociais.

No entanto, espaços participativos são lócus de disputa de poder e, de correlações de forças, e de pluralidade de ideias, e isso traz consigo diversos desafios, dentre os quais destacamos a construção de uma unicidade dentro da diversidade.

A correlação de forças e de interesses definidos mediante as vivências e representatividade de cada segmento é o que baliza os posicionamentos e as concepções no campo da defesa das políticas públicas.

O conceito de representação e representatividade, neste caso, se aplica como uma base fundamental para o processo de participação social nos espaços de interesse coletivo, representar implica em alguém ter a delegação para falar, atuar em nome de outro ou de um grupo, assegurando a condição de “tornar presente algo que está ausente”. Neste sentido, a representação é desenvolvida de forma combinada com a efetiva participação. Para Paz:

A primeira consequência dessa ideia é de que a representação não é da pessoa, mas de um segmento, isso significa que o representante não pode agir sozinho, ele está naquele espaço, escolhido por um grupo para representá-lo. Por essa razão, deve defender o pensamento do grupo e prestar contas de seus atos. Um conselheiro é um representante de um segmento, e, portanto, deve ter legitimidade, representatividade, ou seja, uma base social e política a quem representa e que deve acompanhar e fiscalizar suas ações. (PAZ, 2009, p. 26)

A concepção de representatividade se materializa na medida em que o(a) representante tem a legitimidade de exercer esta representação a partir do diálogo sistemático com a sua base



Encontro Nacional de Pesquisadoras  
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024  
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:  
desafios a uma formação profissional  
emancipatória no Serviço Social

social e política. Neste ensejo, fazer o debate sobre a representação e representatividade é sine qua non para a necessária compreensão do lugar de fala. Este lugar de fala, segundo Djamila Ribeiro (2019), refere-se ao lugar social de localização de poder dentro da estrutura, e não a partir de experiência ou vivência individual.

### 3. PLANOS PLURIANUAIS E A AGENDA DA IGUALDADE RACIAL NO GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA

Como forma de mitigação das disparidades raciais e sociais, o Governo da Bahia instituiu no Plano Plurianual Participativo de 2020-2023 organizado em : quatro (4) compromissos, cinco (5) indicadores, oito (8) metas, vinte e seis (26) iniciativas e treze (13) ações de gestão com a pasta da igualdade racial. Quanto a sua estrutura, existia um único programa disposto no PPA de 2020-2023 denominado como Programa 307 Igualdade Racial, Povos e Comunidades Tradicionais, que se desdobrava em quatro ( 4) compromissos:

**C1)** Consolidar a governança estratégica da Política de Igualdade Racial e combate à Intolerância religiosa e da Política de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais; **C2)** Promover o enfrentamento aos racismos e à intolerância religiosa; **C3)** Promover a regularização fundiária, o acesso e permanência das comunidades negras rurais e urbanas e dos Povos e Comunidades Tradicionais aos Territórios Tradicionais, inclusive os originários; e **C4)** Promover o desenvolvimento socioeconômico e cultural sustentável para população negra e Povos e Comunidades Tradicionais.

Apesar do programa prezar pelo estabelecimento de ações transversais e intersetoriais com os demais eixos, a palavra "Igualdade Racial" quando pesquisada no documento do projeto de lei, aparece incluída apenas nas iniciativas do programa Ciência Tecnologia e Inovação; da Segurança Pública e Defesa Social; e da Educação. Não havendo menções nas iniciativas dos doze (12) programas existentes no PPA (2020-2023).

Visto isso, a transversalidade é fundamental para a integração dos órgãos e instituições formuladores das políticas sociais no sentido de possibilitar a construção de conhecimentos assim como a avaliação das demandas, compreendendo um determinado fenômeno de maneira mais abrangente e efetiva.

Quando o assunto é o monitoramento e a avaliação dos compromissos traçados, no relatório analítico por programa de governo PPA 2020-2023, ano IV 2023, organizado pela Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômico (SEPLAN):

É possível observar que apenas o Compromisso C4 possui ações com indicativo de prioridade, apresentando um ótimo desempenho. Dentre as Ações sem indicativo de prioridade, o Compromisso C2 apresentou o maior percentual liquidado, em relação ao Orçado Atual, qual seja, 92,51% dos recursos, com Ótimo desempenho, e o Compromisso C3, com o menor percentual liquidado, correspondendo a 31,59% dos recursos orçamentários, desempenho Baixo. (SEPLAN, 2023 p. 326)

No que tange ao relatório de execução do PPA 2020-2023, ano IV, 2023, o programa 307 Igualdade Racial, Povos e Comunidades Tradicionais, conforme o critério de classificação de desempenho da execução estabelecido pela Associação Brasileira de Orçamento Público (ABOP), possui 89,4% de execução em relação ao Orçado Final, entrando na classificação de bom desempenho, conforme o indicativo Bom  $> 70 \leq 90$ .

Em 2023, foi sancionada a Lei 14.647 que institui no âmbito do estado da Bahia o PPA Participativo do quadriênio de 2024-2027, onde traz o fortalecimento da participação social como uma das diretrizes do plano. Além disso, foi organizado escuta para o PPA nos 27 territórios de identidade tendo como grupo de discussão as seguintes temáticas: Educação; Ciência, Tecnologia e Inovação; Segurança Pública e Defesa Social; Meio Ambiente e Segurança Hídrica; Desenvolvimento Produtivo; Desenvolvimento Rural; Desenvolvimento Urbano, Rede de Cidades, Infraestrutura e Logística; Saúde; Assistência Social, Garantia de Direitos, Igualdade de Raça e de Gênero e Povos e Comunidades Tradicionais; Cultura; e Gestão Governamental.

Ao analisarmos o atual Plano Plurianual Participativo de 2024-2027, do governo do Estado do Bahia, identificamos uma inovação com a incorporação da categoria gênero na constituição do programa, sendo denominado como Igualdade Racial e Gênero e Povos e Comunidades Tradicionais, compondo os treze eixos estratégicos/programas temáticos. Sendo assim, o programa em questão institui cinco programas temáticos, dentro da pasta da igualdade racial com compromissos específicos, são eles:

**Programa Bahia Antirracista** que busca a equidade da raça através do enfrentamento ao racismo; **Programa Povos e Comunidades Tradicionais** tem seu fundamento na promoção da permanência dos povos tradicionais nos seus territórios, visando enfrentar o racismo religioso tão frequente nos conflitos de terras; **Programa Bahia Indígena** objetiva superar os conflitos fundiários e promover a autonomia financeira dos povos indígenas. **Programa Mulher**, viver sem violência busca oferecer ações de prevenção e enfrentamento contra todas as violências sofridas pelas mulheres. **Programa Direitos e Inclusão Socioproductiva**, incentiva a autonomia econômica das mulheres de baixa renda, propiciando o acesso a qualificação para o mercado de trabalho.

Além disso, o programa Igualdade Racial e Gênero e Povos e Comunidades Tradicionais dispõe de nove programas especiais vinculados, ancorados na transversalidade e na intersetorialidade com os demais eixos estratégicos/programas temáticos. Milton Coelho,



Encontro Nacional de Pesquisadoras  
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024  
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:  
desafios a uma formação profissional  
emancipatória no Serviço Social

superintendente de Gestão e Avaliação da Seplan afirma que : "Os Programas Especiais, como o próprio nome sugere, possuem uma gestão especial, com centralidade no escopo das Salas de Gestão e nos processos" (SEPLAN, 2023).

O programa especial vinculado que mais nos interessa denomina-se Agenda Bahia de Promoção da Igualdade Racial, que está articulado com eixos da Assistência Social e garantia de direitos; da Ciência, tecnologia e inovação, Cultura, do Desenvolvimento produtivo, do Desenvolvimento Rural, do Desenvolvimento Urbano e redes de cidades, da Educação; da Infraestrutura Logística, da Saúde e da Segurança Pública e Defesa Social.

Em suma, a análise documental feita até aqui nos leva a inferir que o novo PPA 2024-2027, dá continuidade ao modelo participativo do governo do Estado da Bahia, inaugurado pelos governos de esquerda (PT) em 2007, e a versão atual revela algumas inovações com a adoção da transversalidade e da intersetorialidade entre os programas constituintes do PPA.

Além disso, deu continuidade ao processo de escuta da população presente nos vinte e sete (27) territórios de identidade da Bahia, ampliando os canais de participação nos espaços públicos, bem como através de ferramentas digitais. Segundo documentos oficiais, isso revela o compromisso do governo do Estado de reformular as suas estratégias de gestão com base na avaliação e no monitoramento das ações desenvolvidas no PPA anterior (2020-2023).

O processo de monitoramento do atual PPA (2024-2027), terá início em janeiro de 2025, e a pesquisa aqui apresentada irá analisar de que forma as mudanças identificadas nos documentos oficiais e as informações divulgadas nos sites oficiais se concretizam em ações e iniciativas capazes de promover a redução das disparidades raciais e sociais no Estado da Bahia, uma vez que os índices de desemprego e pobreza baianos são os piores do Brasil, segundo pesquisa realizada pelo IBGE e divulgada pelo SINDSEFAZ<sup>6</sup> :

Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) trazem um cenário bastante negativo da Bahia e de Salvador, no ranking da extrema pobreza no país. Segundo o estudo, que teve como base os números levantados pelo órgão em 2022, **nosso estado tem a 4ª maior taxa do Brasil, enquanto a nossa capital é 2ª entre todas as demais.** Em 2022, a Bahia apresentou um total de 1,79 milhão de pessoas vivendo com rendimentos abaixo de R\$ 200,00 por mês, o maior número absoluto de pessoas nessa condição no país. Em termos percentuais, entretanto, **é a 4ª maior taxa do Brasil (11,9% da população)**, atrás de Maranhão (15%), Acre (14%) e Alagoas (13,1%).

---

<sup>6</sup> Disponível em <https://www.sindsefaz.org.br/noticias/bahia-e-salvador-na-cabeca-do-ranking-da-extrema-pobreza/>. Acesso em 11 de agosto de 2024.



Encontro Nacional de Pesquisadoras  
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024  
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:  
desafios a uma formação profissional  
emancipatória no Serviço Social

Pesquisa divulgada pelo site Valença agora<sup>7</sup>, revela a concentração de pessoas negras dentro desse universo de extrema pobreza, ou seja, “ a pobreza na Bahia é maior entre pretos ou pardos 43,8%, do que entre brancos 38,6%, mas o Estado tem a terceira menor desigualdade do país 5,2% pp nesse indicador, além disso a maior incidência de pobreza ocorre entre mães solteiras negras”, conforme a figura abaixo :



Fonte: Site Valença agora

Assim os desafios para a implantação de medidas de proteção social estatal mitigadoras da extrema desigualdade social e racial, precisam da escuta e da participação direta da população negra baiana e dos movimentos sociais que defendem ações anti racistas, mas também dependem de políticas públicas e programas transversais e intersetoriais capazes de provocar rupturas no legado histórico e estrutural de racismo e negação de direitos para essa população.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

<sup>7</sup>site

:[https://valencaagora.com/ibge-ba-pobreza-na-bahia-e-maior-entre-pretos-ou-pardos-438-do-que-brancos-386-maes-solteiras-negras-sao-as-mais-vulneraveis/#:~:text=Not%C3%ADciasBahia-,IBGE%2DBA%3A%20Pobreza%20na%20Bahia%20%C3%A9%20maior%20entre%20pretos%20ou,negras%20s%C3%A3o%20as%20mais%20vulner%C3%A1veis&text=Estes%20s%C3%A3o%20alguns%20dos%20principais,11%2F2019\)%20pelo%20IBGE.](https://valencaagora.com/ibge-ba-pobreza-na-bahia-e-maior-entre-pretos-ou-pardos-438-do-que-brancos-386-maes-solteiras-negras-sao-as-mais-vulneraveis/#:~:text=Not%C3%ADciasBahia-,IBGE%2DBA%3A%20Pobreza%20na%20Bahia%20%C3%A9%20maior%20entre%20pretos%20ou,negras%20s%C3%A3o%20as%20mais%20vulner%C3%A1veis&text=Estes%20s%C3%A3o%20alguns%20dos%20principais,11%2F2019)%20pelo%20IBGE.)

O presente artigo buscou analisar como o processo de participação social e controle democrático vem contribuindo no exercício do controle social no Território do Recôncavo da Bahia, especificamente no eixo da Igualdade Racial discutido nos Planos Plurianuais (PPA) do Estado da Bahia.

Para isso, foi necessário discutir sobre a desigualdade racial, apresentando elementos conceituais e históricos, tendo em vista o grande número de pretas e pardas no recôncavo baiano, além de pessoas em situação de risco e/ou vulnerabilidade social. Com isso, refletiu-se sobre a importância da implantação e reafirmação do Estatuto da Igualdade Racial, fruto de lutas do movimento negro e pelo reconhecimento da igualdade de direitos.

Não obstante, é importante também refletir sobre como os planos plurianuais estão se consolidando como instrumento de participação social, entretanto ainda há um longo caminho a ser percorrido, com estratégias de ampliação e democratização dessas participações, além da necessidade de promover esses espaços como um lugar de unicidade dentro da diversidade e não de disputa e poder.

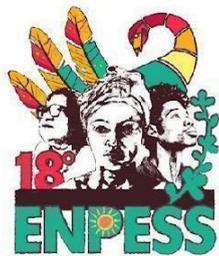
Dessa maneira, ao refletir sobre a igualdade racial nos planos analisados, identificou-se que o PPA 2024-2027 dá continuidade ao modelo anterior, no entanto apresenta inovações como a introdução das categorias gênero, povos e comunidades tradicionais no debate da igualdade racial. Longe de se esgotar essa discussão, essa pesquisa continuará monitorando como as mudanças aqui identificadas estarão se concretizando nas ações e iniciativas de redução da desigualdade social no Estado da Bahia, pois sabemos que existe uma grande lacuna entre os direitos previstos em legislações e planos de governo e a execução dos mesmos, e muitas vezes as justificativas estão atreladas a escassez de recursos públicos e o desfinanciamento das políticas sociais.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Magali, S. **Desumanização da população negra: genocídio como princípio tácito do capitalismo**. Rio de Janeiro: rev. Em Pauta. 34. 2014.

ALMEIDA, Sílvio Luiz, de. **O que é racismo estrutural?** Belo Horizonte: Letramento, 2018.

BAHIA, Secretaria Estadual de Planejamento. **O PPA participativo 2020-2023**. Disponível em: [https://www.seplan.ba.gov.br/wp-content/uploads/02PPA\\_2020-2023\\_Publicado-O\\_PPA\\_PARTICIPATIVO\\_2020\\_2023.pdf](https://www.seplan.ba.gov.br/wp-content/uploads/02PPA_2020-2023_Publicado-O_PPA_PARTICIPATIVO_2020_2023.pdf). Acesso em: 23 jul. 2024



Encontro Nacional de Pesquisadoras  
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024  
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:  
desafios a uma formação profissional  
emancipatória no Serviço Social

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história.** São Paulo: Cortez, 2006.

BOSCHETTI, Ivanete. **"Avaliação de políticas, programas e projetos sociais."** Serviço social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS, ABEPSS (2009): 1-20.

DA SILVA, Frederico Barbosa; JACCOUD, Luciana; BEGHIN, Nathalie. **Políticas Sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias.** Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo, v. 1, p. 373-407, 2005.

GUIMARÃES, Antônio Sérgio A. **Como trabalhar com "raça" em sociologia.** In: rev. Educação e Pesquisa, São Paulo, v. 29, no 1, jan/jun, 2003.

IBGE. **Panorama.** Disponível em<Panorama do Censo 2022 (ibge.gov.br)>Acesso em: 24 jul 2024

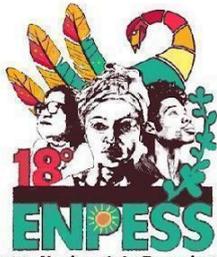
IBGE. **Censo 2010 resultados.** Disponível em<IBGE | censo 2010 | resultados>Acesso em: 23 jul. 2024

IBGE. **Desigualdades Sociais por cor ou raça no Brasil.** Estudos e Pesquisas de Informação Demográfica e Socioeconômica n.482 ed. 2022. Disponível em<[https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101972\\_informativo.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101972_informativo.pdf)> Acesso em: 23 jul. 2024

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO. **Relatório "Agenda Transversal — Igualdade Racial PPA 2024-2027"** impulsiona ações federais de combate ao racismo e de enfrentamento de disparidades. Disponível em<Relatório "Agenda Transversal — Igualdade Racial PPA 2024-2027" impulsiona ações federais de combate ao racismo e de enfrentamento de disparidades — Ministério do Planejamento e Orçamento (www.gov.br)>Acesso em: 24 jul. 2024

MORONI, José Antônio. **O direito à participação no governo Lula.,** v. 29, n. 71, 2005

OLIVEIRA, Valéria Rezende de. **Participação social nos planos plurianuais do governo federal: uma história recente.** v. 3, nº 1, 2013, Brasília-DF. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao%20nos%20ppas%20da%20unio.pdf>. Acesso em: 23 jul.2024.



Encontro Nacional de Pesquisadoras  
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024  
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:  
desafios a uma formação profissional  
emancipatória no Serviço Social

PIRES, Roberto Rocha Coelho(org). **A Efetividade das instituições participativas no Brasil:** Perspectivas, abordagens e estratégias de avaliação. In:TATAGIBA, Luciana F. A questão dos atores, seus repertórios de ação e implicações para o processo participativo.Vol.7. IPEA/PRODEP, 2011 , p.171-186.

RIBEIRO, Cristiane. MORONI, José Antônio. **PPA participativo:** um novo patamar de participação? Nexo Ensaio. 2023. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/ensaio/2023/09/03/ppa-participativo-um-novo-patamar-de-participacao>. Acesso em: 24 jul. 2024.

SCHWARCZ, Lilia M. **Sobre o Autoritarismo Brasileiro.** Companhia das Letras, 2019. Disponível em: [https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1330165/Sobre\\_o\\_autoritarismo\\_brasileiro.pdf](https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1330165/Sobre_o_autoritarismo_brasileiro.pdf). Acesso em: 24 jul. 2024

SEPLAN. **Relatório analítico por programa de governo.** Disponível em<16042024-Volume-I-Relatorio-de-Avaliacao-de-Desempenho-do-PPA-2020-2023-Ano-IV-V14.pdf (seplan.ba.gov.br)>Acesso em: 24 jul. 2024

SEPLAN. **Governador sanciona PPA Participativo 2024-2027.** Disponível em<Governador sanciona PPA Participativo 2024-2027 - SEPLAN>Acesso em: 24 jul. 2024

SEPLAN. **RELATÓRIO DE EXECUÇÃO DO PPA 2020-2023 | ANO IV | 2023.** Disponível em<Relatorio\_de\_Execucao\_do\_PPA\_2023\_Volume\_I\_02022024.pdf (seplan.ba.gov.br)> Acesso em: 24 jul. 2024