



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: Fundo Público e Orçamento das Políticas Sociais**

## **ASSISTÊNCIA SOCIAL E O PLANO PLURIANUAL PARTICIPATIVO NO TERRITÓRIO DO RECÔNCAVO DA BAHIA**

**MANOELA REBECA DA SILVA DE SOUZA<sup>1</sup>**

**RAISA SILVA CRUZ<sup>2</sup>**

**JUCILEIDE FERREIRA DO NASCIMENTO<sup>3</sup>**

### **RESUMO**

O artigo analisa a participação popular na construção do Plano Plurianual do governo estadual no território de identidade do Recôncavo da Bahia com ênfase na assistência social. Foi realizada revisão de literatura e revisão documental, utilizando o método crítico para analisar os dados obtidos e identificar o controle democrático no processo de tomada de decisão em um território da Bahia.

**Palavras chave:** Assistência Social; Democracia; Participação popular.

### **ABSTRACT**

The article analyzes popular participation in the construction of the state government's Multi-Year Plan in the Recôncavo da Bahia identity territory, with an emphasis on social assistance. A literature review and documentary review were carried out, using the critical method to analyze the data obtained and identify democratic control in the decision-making process in a territory in Bahia.

**Keywords:** Social assistance; Democracy; Popular participation

### **INTRODUÇÃO**

A Constituição Federal (CF) 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

---

<sup>1</sup> Universidade do Estado do Rio de Janeiro

<sup>2</sup> Universidade do Estado do Rio de Janeiro

<sup>3</sup> Universidade do Estado do Rio de Janeiro



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

através do Controle Social. Além disso, o artigo 165 da CF propõe a construção do plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e a lei de orçamento anual, que corroboram para a participação popular e também a transparência do processo decisório.

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 do Plano Plurianual, orçamentos anuais 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. Participativo (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<sup>4</sup> e a participação da sociedade civil organizada no planejamento de políticas públicas sociais, com ênfase na assistência social.

A pesquisa em curso analisa com base na legislação em vigor, documentos oficiais, e observação participante 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 do PPA atual do governo da Bahia no eixo que trata da política de assistência social. A construção metodológica se deu a partir da associação de uma revisão bibliográfica, que elege algumas categorias analíticas como: assistência social, 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<sup>5</sup> (2020-2024), sites oficiais do governo estadual da Bahia e sites dos vinte municípios do recôncavo da Bahia que tratam da temática e realizou observação participante na plenária territorial ocorrida em 2023 na Cidade de Cruz das Almas- BA.

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:

---

<sup>4</sup> Composto por vinte municípios: Cabaceiras do Paraguaçu, Cachoeira, Castro Alves, Conceição do Almeida, Cruz das Almas, D. Macedo Costa, Governador Mangabeira, Maragogipe, Muniz Ferreira, Muritiba, Nazaré, Salinas da Margarida, Santo Amaro, Santo Antônio de Jesus, São Felipe, São Félix, Sapeaçu, Saubara, Varzedo. SEI, 2016. 3 v. p. pág.113. (Série territórios de identidade da Bahia, v. 2).

<sup>5</sup>Esse período dos últimos quatro anos foi escolhido por contemplar o período do PPA 2020-2023 e o início do PPA 2024-2027.



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 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. (GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA, 2010, n.p)

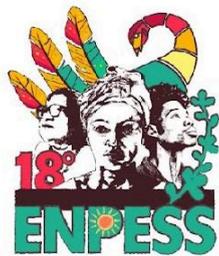
No discurso oficial e, em documentos publicados pela Secretaria de Planejamento do Estado (SEPLAN), essa divisão tinha como objetivo principal fomentar a inclusão socioeconômica e desenvolvimento social nos territórios da Bahia. No entanto, todas as políticas públicas sejam elas econômicas ou sociais 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 Spínola (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 Conselho Estadual De Desenvolvimento Territorial (CEDETER) e os Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Sustentável (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; (GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA, 2014, n.p)



Encontro Nacional de Pesquisadoras  
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024  
ISSN 2965-2499

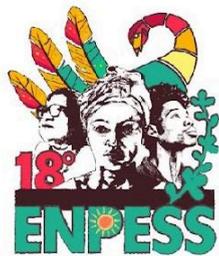
Relações de classe e raça-etnia:  
desafios a uma formação profissional  
emancipatória no Serviço Social

Os municípios que integram o Território de Identidade do Recôncavo da Bahia, em sua maioria são classificados pelo IBGE como de pequeno porte<sup>6</sup>, característica que acaba colocando o setor do comércio como principal atividade econômica dos vinte municípios que o integram. O perfil da população revela uma demanda crescente por políticas sociais e programas de transferência de renda, segundo dados divulgados pelo governo federal, conforme a 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%

<sup>6</sup> O Instituto brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) classifica cidades pequenas como sendo aglomerados urbanos com contingente populacional de até 50 mil habitantes. IBGE, Perfil dos Municípios brasileiros. Disponível em: [https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com\\_mediaibge/arquivos/496bb4fbf305cca806aaa167aa4f6dc8.pdf](https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/496bb4fbf305cca806aaa167aa4f6dc8.pdf). Acesso em 04 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

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%
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, 2020

Diante desses elementos, a pesquisa em andamento aponta a necessidade de debatermos acerca do processo da participação social de sujeitos coletivos, movimentos sociais, e gestores municipais do território do recôncavo da Bahia, nos debates acerca da elaboração do PPA atual do governo da Bahia, especialmente no eixo que trata da política de assistência social, e dos rebatimentos disso para as populações em territórios historicamente desprovidos de medidas de proteção social estatal, e cuja intersecção de classe, raça-etnia e gênero agudiza ainda mais as expressões cotidianas do pauperismo e da desproteção estatal.

As informações levantadas até aqui indicam baixa participação direta de gestores municipais da assistência social nas plenárias territoriais que discutiram as prioridades do PPA 2024-2027, e apontam os óbices ainda existentes para a consolidação da democracia participativa direta no processo de discussão e pactuação do PPA estadual.

O estudo pretende ao final da sua realização apontar desafios, avanços e retrocessos no âmbito da participação social no processo de elaboração do PPA 2024-2027 com ênfase na assistência social. Investigações dessa natureza contribuem para compreendermos como o controle democrático e a participação popular são materializados na política de assistência social e, como a sociedade civil organizada está incidindo ou não na elaboração e pactuação da política de assistência social nos lócus e instrumentos de gestão e orçamento criados pela art. 165 da Constituição Federal de 1988.

## 1. A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

O final da década de 1970 e início da década de 1980 no Brasil foi marcado pelo movimento de redemocratização que buscava democratização e publicização do Estado, de acordo com Tatagiba (2011) a participação popular e movimentos sociais tiveram papel fundamental na criação e consolidação em várias áreas de políticas públicas. Moroni (2005, p. 2) evidencia isso ao afirmar:

“O movimento social levou para a Constituinte, além da luta pela democratização e publicização do Estado, a necessidade do controle social, incorporando cinco dimensões: (1) formulação, (2) deliberação, (3) monitoramento, (4) avaliação e (5) financiamento das políticas públicas (orçamento público). A Constituição de 1988 transformou essas questões em diretrizes de diversas políticas, especialmente as chamadas políticas sociais.”

Desde meados da década de 1980 o processo de consolidação democrática vem ocorrendo no cenário político trazendo a dimensão participativa como importante e decisória no processo de construção das políticas. Nesse sentido a CF de 1988 ao inserir a assistência social na Seguridade Social brasileira traz uma nova concepção para a assistência social como política social pública e, por meio das lutas dos movimentos sociais o controle democrático e a participação popular se consolidam como diretrizes para estas políticas sociais conforme previsto no inciso II do art. 204 “ a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis “ (BRASIL, 1988, n.p)

A Carta Magna de 1988 trouxe a concepção do sistema descentralizado e participativo incorporando os mecanismos de democratização e de controle social como conselhos e as conferências Congresso Nacional, fortalecendo a política de assistência social por meio da construção de forma democrática e participativa, os conselhos desempenham um papel importante na promoção do controle social e na democratização permitindo a participação da sociedade civil na formulação, realização, acompanhamento e avaliação de políticas pública, órgão público e estatal com participação popular, por meio de representação institucional, composto por representantes da sociedade civil eleitos em fórum próprio e pela própria sociedade com composição paritária entre governo e sociedade (MORONI, 2005)

No âmbito da política de assistência, em 1938 o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) inicialmente tinha caráter apenas consultivo, na década de 1990 passou a ser Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e a participar das decisões relacionadas às políticas públicas de assistência social, hoje atua como um conselho deliberativo e lócus de negociações entre governo e sociedade civil acerca dos rumos dessa política social. As conferências instituídas pela CF de 1988 atuam fazendo o câmbio entre o poder público e os cidadãos como

espaços coletivo de articulação das prioridades nas políticas públicas, discussão de propostas, estabelecimento de metas e prioridades no âmbito municipal e estadual.

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) estabelecido pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004) e a Norma Operacional Básica (NOB) do SUAS (2005), inspirado no Sistema Único de Saúde (SUS) modelo adotado pela política de saúde para a gestão das suas ofertas de maneira coordenada e descentralizada, surge como um sistema descentralizado e participativo utilizado no Brasil para operacionalizar as ações de assistência social, distribuindo melhor as competências entre o poder central (União), poderes regionais (Estados e Distrito Federal) e locais (Municípios) aumentando o estímulo à participação da sociedade civil e criando mecanismos de controle social, segundo Boschetti (2009, p.15)

[...] é necessário analisar a relação entre as esferas governamentais sendo o principal interesse compreender os papéis assumidos em cada uma das esferas – federal, estadual e municipal, a relação entre estado e organizações não-governamentais, participação e controle social democrático buscando analisar os mecanismos de controle que a sociedade dispõe para acompanhar e fazer valer o exercício da cidadania esse indicador implica discutir o papel e as atribuições dos movimentos sociais e dos Conselhos de gestão.

O SUAS materializa de forma descentralizada a execução da política de assistência social, e cria parâmetros para gestão, financiamento e controle democrático para todos os municípios brasileiros que o integram, incluindo a gestão da informação e avaliação como instrumentos fundamentais para melhor atuação das políticas sociais através do monitoramento e mapeamento nas esferas municipais, do Distrito Federal, estadual e nacional.

Diante dos fatos expostos é essencial repensar a efetividade da participação social nesses espaços e criar modelos de avaliação do controle social democrático na construção e execução das políticas para que sejam moldadas de acordo com as demandas locais e territoriais específicas em prol dos direitos da população.

A história revela que mesmo com as lutas dos movimentos sociais e as conquistas da Constituição Federal de 1988 estava em curso, sob a égide do neoliberalismo retrocessos nas políticas sociais e o seu financiamento, provocando regressão de direitos sociais até então conquistados, por meio de uma série de privatizações e ajustes fiscais. Em diálogo com Behring<sup>7</sup> (2015, p.19),

O neoliberalismo delinea uma seguridade social à sua imagem e semelhança: focalizada na pobreza absoluta – com os programas de combate à pobreza incrementados pelo apoio do Banco Mundial, a partir do Relatório sobre a Pobreza de 1990 -, seletiva,

<sup>7</sup> Behring. Crise do capital e defesa da seguridade social no Brasil: Atualidade e limites da Carta de Maceió após 15 anos Disponível em: <https://www.cfess.org.br/arquivos/2018CFESS-5EncontroSeguridade.pdf>. Acesso em 04 de agosto de 2024.

indutora da ativação para o trabalho (workfare) ou da “inclusão produtiva”, em geral articulando benefícios com condicionalidades que visam à inserção no mercado de trabalho a partir de cursos de qualificação, o que expressa uma interpretação do desemprego como responsabilidade e demérito individual, ainda que não haja oferta para todos e que a existência de um exército de reserva seja uma condição de existência do processo de exploração dos trabalhadores “livres como os pássaros”, segundo Marx.

Para se contrapor ao desmonte e a regressão de direitos faz-se necessária articulação entre os conselhos e outras instâncias e organizações da sociedade civil para fomentar a participação social nesses espaços e criar mecanismos de disputa pelo financiamento público para que as políticas sociais de fato atendam às demandas da população.

Existe previsão constitucional de instrumentos de planejamento orçamentário e financeiro conforme previsto no art. 165 da Constituição de 1988: “a iniciativa do Poder Executivo para a propositura de leis voltadas a estabelecer o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, em função da competência técnica do dirigente da Administração Pública para gerir as finanças e definir as políticas do ente.” A história recente dos planos plurianuais segundo OLIVEIRA (2013, p. 27), revela que:

O primeiro Plano Plurianual foi o PPA 1991-1995, elaborado pelo Governo Collor de Mello com o fim precípua de cumprir determinação constitucional, e tinha a mesma estrutura do orçamento da época. O segundo Plano Plurianual, que cobriu os anos finais da década de noventa e o primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, foi o primeiro a receber um nome: PPA 1996-1999 – Brasil em Ação, e foi detalhado por setores. Cada um dos setores exibiu um conjunto de ações prioritárias com objetivos e metas, seguidas de previsão de distribuição percentual para as cinco regiões do Brasil.

Esse importante instrumento de planejamento e gestão acaba se tornando diretamente ligado ao ideário e agenda de compromissos dos governos federais, estaduais e municipais, nos próximos tópicos iremos descrever de que forma os três poderes dos entes federados se articulam para propor os orçamentos públicos, e como isso vem impactando na construção das políticas sociais.

## 2. LEIS ORÇAMENTÁRIAS E O PLANO PLURIANUAL

De acordo com a Controladoria Geral da União, o orçamento público é caracterizado como um instrumento usado para “planejar a utilização do dinheiro arrecadado com os tributos” (BRASIL, s.d, n.p).

Orçamento público é uma lei de iniciativa do Poder Executivo e deve seguir os princípios que estão dispostos na Constituição Federal. É de fundamental e extrema importância para bom andamento da gestão de todos os órgãos públicos, pois possibilita acompanhar se os gastos estão sendo gastos dentro do previsto e nas devidas rubricas, bem como fiscalizar o correto controle do recebimento e reconhecimento das receitas. (SIGNOR, 2012, p. 20)

O orçamento público surge a partir da *Magna Charta Libertatum* outorgada em 1217 pelo Rei John Lackland, como forma de definir, no caráter coletivo, a distribuição orçamentária dos



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

impostos arrecadados a partir do artigo 12 “nenhum tributo ou auxílio será instituído no Reino, senão pelo seu conselho comum”. No primeiro momento essa atribuição estava ligada apenas às receitas e posteriormente foi associada também as despesas da coroa (PIRES E MOTTA, 2006).

No Brasil, a instauração do orçamento público se desenvolve a partir da criação do Erário Público e do Regime de Contabilidade criado em virtude da abertura dos portos associada à vinda da família real para o Brasil (PIRES E MOTTA, 2006).

A definição do orçamento público no Brasil está diretamente associada à definição do controle do poder do Estado. Pires e Motta (2006) relatam o orçamento através das sete constituições federais, e através de uma análise conjuntural é possível notar a centralização ou descentralização a partir do modelo de governo. A primeira constituição, criada na monarquia executada pelo primeiro reinado de Dom Pedro I, a proposta de orçamento ficava a cargo do poder executivo.

Na sequência, a segunda constituição, já após a proclamação da república, a proposta de orçamento era desenvolvida pelo poder legislativo. No entanto, a criação do Código de Contabilidade da União, em 1922, insere o executivo também no processo.

A terceira constituição, criada no governo de Getúlio Vargas, delibera a criação pela via do executivo e enfatizada na quarta constituição, após o golpe de estado, é estabelecida a participação mínima do legislativo e centraliza o executivo. A quinta constituição, no viés da redemocratização, insere o legislativo nas discussões orçamentárias.

A sexta constituição de 1967 foi criada após o golpe militar de 1964, estabelece e centraliza totalmente o poder executivo na tomada de decisão orçamentária

O Executivo, ao encaminhar a proposta orçamentária, torna explícito o conflito de interesses entre as possíveis alocações de recursos e a distribuição dos custos entre os diversos segmentos da sociedade. Além disso, não transitavam pelo Poder Legislativo o orçamento monetário, que continha a programação da política monetária e cambial, e o orçamento das empresas estatais, que abrangia as empresas públicas, as sociedades de economia mista, suas subsidiárias e suas controladas, direta ou indiretamente, as autarquias, as fundações e os órgãos autônomos da administração indireta. Portanto, não passando pelo Poder Legislativo o orçamento monetário e o orçamento das empresas estatais, segundo Cruz, “as peças orçamentárias que iam ao encontro do Congresso Nacional tinham a inexpressiva participação de menos do que 20% dos recursos financeiros a movimentar”. (PIRES, MOTTA, 2006, p. 22)

E por fim, a sétima e atual constituição estabelece associação entre os poderes executivos e legislativos para definição do orçamento público. Fica a cargo do poder legislativo “criar despesas e emendar a proposta orçamentária do Executivo e recuperar para a área



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

de decisão do Poder Legislativo os assuntos referentes aos orçamentos das entidades descentralizadas” (PIRES, MOTTA, 2006, p. 22). E do poder executivo elaborar o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais, sendo aprovadas pelo Congresso Federal.

A ditadura militar foi estabelecida no Brasil entre 1964 a 1985 depois de um golpe proposto pelas forças armadas. Esse período foi marcado pela supressão dos direitos políticos e civis, e o movimento de redemocratização gerado pela retomada da democracia, proporcionou a criação da Constituição Federal de 1988, conhecida também como Constituição Cidadã, tendo em vista a proposição dos direitos sociais em direitos fundamentais.

A construção da Constituição Federal de 1988 aliada a perspectiva do Fundo Monetário que incentivava a participação popular como medida preventiva quanto a corrupção (GOMES, 2013), para garantia do pagamento das possíveis dívidas. O artigo 165 da Carta Magna dispõe sobre a construção das leis orçamentárias, garantido a inclusão da participação popular nesse processo decisório.

A definição da agenda de prioridades desenvolvidas na esfera estatal é proposta tendo em vista as peças orçamentárias: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, e Lei Orçamentária Anual, construídas através do poder executivo. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é definida pela CF/1988 como a lei que “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” (BRASIL, 1988, n/p).

Já a Lei Orçamentária Anual (LOA) compreende o orçamento fiscal, orçamento de investimento e o orçamento da seguridade social. O plano plurianual é retratado a partir do “planejamento das atividades governamentais de médio e longo prazo (...) ele estabelece diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal por um prazo de quatro anos.” (CAVALCANTE, 2007, p.130).

Esse ciclo de planejamento e orçamento revela que não existe uma participação direta da população nas discussões do Plano Plurianual, no entanto, segundo Oliveira (2013,p. 6),

A participação social, entendida como parte fundamental da ideia e da prática de democracia participativa, teve início no momento de formulação do PPA 2004-2007. Os dois PPAs seguintes, da mesma forma, implementaram algum meio de participação social nos momentos de sua elaboração.

Governos de esquerda tendem a lançar mão de espaços que fomentem o diálogo e a participação da sociedade civil, e em nosso país a história revela que isso vem ocorrendo desde o primeiro mandato de um presidente do partido dos trabalhadores (2004), na Bahia o PT

governa desde 2006, e no próximo item iremos analisar como essa história vem sendo construída.

### 3. DESAFIOS DA CONSOLIDAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PLANO PLURIANUAL 2024-2027 NO TERRITÓRIO DO RECÔNCAVO DA BAHIA

O processo de mobilização da sociedade civil organizada nos planos plurianuais tem sua origem no Plano Plurianual do Governo Luiz Inácio Lula da Silva, o PPA 2004-2007 – Plano Brasil de Todos: participação e inclusão, que pela primeira vez convocou a participação da sociedade civil. Segundo Oliveira (2013, p.29):

De forma inovadora, foi o primeiro PPA com participação social no planejamento federal brasileiro. Foram feitos diálogos nacionais com entidades representativas da sociedade civil e realizados 27 Fóruns Estaduais de Participação Social no PPA. Além disso, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), instância com muito prestígio no governo à época, também discutiu o plano. O PPA 2004-2007 foi apresentado e debatido também com os secretários estaduais de planejamento em encontros nacionais e regionais. No entanto, uma articulação federativa que sustente um planejamento efetivamente nacional e uma harmonia entre os planos nacional e estaduais ainda permanece uma realidade distante.

No entanto, em governos democráticos cuja base partidária são partidos de esquerda o discurso da participação e, da democratização do acesso às informações e decisões governamentais estão sempre presentes, mesmo reconhecendo as dificuldades de operacionalização e da construção de ferramentas que coloquem em diálogo as agendas do planejamento nacional com os demais entes federados (Estados e Municípios).

A Bahia desde 2006 (primeiro mandato de Jacques Wagner é governada pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e alianças de partidos de esquerda, ou seja, há dezoito anos a mesma base partidária que valoriza a participação popular e o diálogo com a sociedade civil.

Em relação ao PPA do governo do Estado da Bahia, no site oficial da SEPLAN<sup>8</sup>, encontramos uma linha do tempo que revela que somente no PPA 2016 -2019, no governo Rui Costa foi incorporado à metodologia do PPA participativo, o documento revela que (PPA. 2016-2019, p.11):

[... ] o PPA é fruto de um intenso processo de discussão que começou ainda em 2014, durante a campanha eleitoral, quando realizamos o Programa de Governo Participativo - PGP, mobilizando milhares de baianos nos 27 (vinte e sete) Territórios de Identidade. Posteriormente, a partir da nossa posse em 1º de janeiro de 2015, demos início à discussão para a elaboração do PPA, utilizando como principal referência o PGP. Essa iniciativa constitui um fato inédito no Brasil: jamais o planejamento esteve tão alinhado com a participação social, com o debate coletivo e com o fortalecimento da democracia e de suas instituições.

<sup>8</sup> <https://www.seplan.ba.gov.br/planejamento/historico-do-ppa/>. Acesso em 28 de julho 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

Em síntese, mesmo que no âmbito do governo federal essa metodologia já existia, apenas doze anos depois o governo baiano incorporou essa metodologia, e a fez elegendo os vinte e sete (27) territórios de identidade como espaços privilegiados de escuta das demandas da população, a Lei estadual 13.468 de 29 de dezembro de 2015, que institui o PPA estabelece em seu artigo 3º :

“O PPA 2016–2019, **aperfeiçoado nos mecanismos de escuta social, territorialização e transversalização** da ação de governo, está organizado em Eixos e Programas, construídos a partir de diretrizes e temas estratégicos, que orientam e concretizam as políticas públicas a serem desenvolvidas para temas considerados estratégicos para o quadriênio. ( grifo nosso).

Os PPAs posteriores mantiveram a escuta social nos territórios como ferramentas necessárias para ampliar a participação social, no entanto, para fins dessa pesquisa além de identificar o uso da metodologia participativa o estudo em andamento pretende responder de que forma a sociedade civil organizada interfere nas propostas e deliberações incorporadas no PPA na política de assistência social com foco na escuta social realizada no território do recôncavo da Bahia, em 2023.

E para isso, elegemos como ponto de partida o PPA 2024-2027, e o seu eixo estratégico Assistência Social e garantia de direitos que está organizado em cinco programas: 1- Acesso à Justiça e aos Direitos Humanos; 2- Educação e Cultura em Direitos Humanos; 3- Segurança Alimentar e Nutricional com Justiça Social; 4- Cuidado em Liberdade: Reduzindo Danos; 5- SUAS Bahia: Fortalecendo a Assistência Social.

O processo de mobilização para as escutas sociais, ou Plenárias Territoriais ocorreram entre janeiro até abril de 2023, a Plenária do Recôncavo da Bahia ocorreu em 04 de abril de 2023, na cidade de Cruz das Almas. E segundo documentos divulgados pelo Governo do Estado, as principais novidades do PPA participativo (2024-2027) estão relacionadas com a ampliação dos espaços de participação territorial (CODETER) e a incorporação dos conselhos estaduais de políticas públicas.

O Colegiado Territorial do Recôncavo em um documento denominado Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário – PTDRSS Do Recôncavo (2007, p. 51), informa que :

A representação diversificada do CODETER é um elemento importante para sua gestão. Existem na sua estrutura associações comunitárias da agricultura familiar e da cultura e uniões de associações; sindicatos dos trabalhadores rurais; Cooperativas da Agricultura Familiar; e organizações não governamentais – ONGs que atuam diretamente com os Serviços de Assistência Técnica e Extensão – ATER (Agrovida, ASCOOP, CESOL, Gana); Prefeituras Municipais; CMDs; Universidades e Institutos Públicos; Embrapa; SETAF Recôncavo, BAHIATER e CAR/SDR. Assim, espera-se que a gestão social seja rica e

diversa como a base do CODETER. Isso porque as capacidades institucionais têm relação direta com a 51 composição do CODETER, relacionadas às dinâmicas das organizações para as construções dos arranjos institucionais e materializadas nas diferentes territorialidades construídas no Recôncavo. Buscam-se, portanto, a construção de novas institucionalidades e práticas integradas na relação campo e cidade, principalmente no exercício de participação voltado para a construção de autonomia e de emancipação dos sujeitos territoriais, implicados com a transformação social e econômica do Recôncavo.

Esse perfil da composição do CODETER Recôncavo revela uma diversidade de movimentos sociais e organizações da sociedade civil que contempla as características rurais urbanas dos municípios que integram este território, diante disso acredita-se que as ações desenvolvidas por esse Colegiado coloca na agenda pública estadual as demandas da população desse território.

A pesquisa em andamento privilegia as ações do eixo estratégico Assistência Social e garantia de direitos, com enfoque no programa “SUAS Bahia: Fortalecendo a Assistência Social”, esse programa tem como órgão estadual participante a Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social - SEADES, e tem como orçamento previsto para a sua execução R\$ 378.243.000, em sua ementa o PPA Participativo 2024-2027 do Governo do Estado da Bahia (2023, p.27) define:

A Assistência Social, política pública setorial e finalística, tem por funções a Proteção Social, a Vigilância Socioassistencial e a Defesa de Direitos, constituindo-se a partir de um processo de gestão democrático, participativo e protetivo. Está disposta para quem dela necessitar; contudo, diante do caráter heterogêneo e multidimensional da pobreza e das desigualdades que caracterizam a sociedade – o que intensifica sobremaneira os desafios para a manutenção da vida e para o fortalecimento de vínculos intersubjetivos – é preciso prestar atenção a pessoas, famílias e grupos sociais em situação de maior risco e vulnerabilidade, muitas vezes vítimas de violências. Nesse contexto, o Programa de Assistência Social organiza a ação pública do cuidado, fundado nas diretrizes do Sistema Único de Assistência Social.

O processo de monitoramento participativo PPA atual terá início em janeiro de 2024, quando será avaliado o cumprimento ou não das metas pactuadas e a compatibilidade da execução orçamentária e financeira e física de acordo com cada programa, nesse sentido, a pesquisa até aqui realizada apontou alguns elementos que nos levam a discutir como a política de assistência social aparece no PPA, e quais são os desafios para a participação social nesse território.

Os resultados parciais da pesquisa revelam baixa participação de gestores municipais da assistência social na plenária territorial realizada em Cruz das Almas que discutiu o PPA, alto índice de participação dos movimentos sociais e organizações da sociedade civil que militam em defesa dos direitos sociais da população desse território, principalmente movimentos que defendem a pauta dos direitos das pessoas historicamente alijadas de processos participativos



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

(negros, mulheres, indígenas e quilombolas), e cuja vida cotidiana é atravessada pelo não acesso aos direitos sociais, em virtude de vários fatores mas principalmente pelo modelo de desenvolvimento adotado pelo país, e cuja agudização ficou ainda maior após a pandemia da COVID-19 em 2020.

Diante desses achados acreditamos que a participação da sociedade civil organizada de forma direta nas plenárias territoriais poderá ser uma estratégia importante para ecoar em documentos oficiais as principais pautas e demandas da população desse território de identidade, mesmo reconhecendo os limites e a incipiente participação dos segmentos mais vulnerabilizados em agendas política de planejamento dessa natureza.

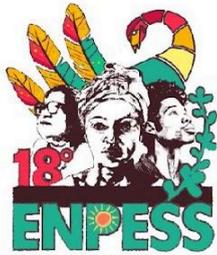
## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Espaços democráticos e participativos no Brasil ainda convivem sob a ameaça de governos conservadores e ultra neoliberais, exemplo disso foi todo processo de retrocessos vivenciados no governo de Bolsonaro que não mediu esforços para silenciar a sociedade civil organizada. No entanto, é preciso mesmo sob a gestão de governos de esquerda estarmos atentos para ocuparmos espaços criados pela Constituição Federal para fazer eco na agenda política dos gestores em todas as esferas de governo com incidência e disputa pelo financiamento público das políticas sociais.

Mesmo que os governos sejam de ideologia esquerda, o Estado está a serviço do capital e, é permanentemente atravessada pela exploração do capital para obtenção da mais-valia, fundamentada por um Estado cooptado, que atua em função deste fenômeno.

A pesquisa em andamento acerca do processo de participação social e controle democrático na elaboração do Plano Plurianual Participativo (PPA 2024-2027) do Governo do Estado na Bahia, com ênfase na assistência social, até aqui aponta que somado à natureza do Estado capitalista, a sociedade civil ainda encontra dificuldades para ocupar e disputar os espaços de poder que interferem no planejamento orçamentário e financeiro da política de assistência social, mesmo que o PPA seja democrático e participativo a presença da sociedade civil ainda é incipiente, e reduzida em alguns grupos e movimentos sociais.

Ademais, ao analisarmos o público presente na plenária territorial do recôncavo da Bahia ocorrida em 2023, percebemos baixa adesão dos gestores e técnicos que atuam na política de assistência social, fato que dificultou as discussões e processo de deliberação e, conseqüentemente poderá colocar em risco a etapa de monitoramento que terá início em 2025.



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

No entanto, o estudo em curso aponta que mesmo com esse óbices devemos continuar defendendo que governos democráticos mantenham canais abertos de diálogos e participação da sociedade civil, para que possamos cada vez mais aprimorarmos a democracia direta e participativa em nosso país.

## REFERÊNCIAS

BAHIA, Decreto 12354 de 25 de agosto de 2010. **Institui o Programa de Territórios de Identidade e dá outras providências**. Diário oficial de Salvador, 25 de agosto de 2010. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/legislacao/1024959/decreto-12354-10>. Acessado 25 de junho de 2024.

BAHIA. Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. SEI/SEPLAN. Fome e Pobreza na Bahia: Panorama e evidências para o enfrentamento da fome e pobreza no Estado da Bahia. Salvador, SEI/SEPLAN. 2023. Disponível em : [https://ftp.sei.ba.gov.br/Fome\\_Pobreza/Relatorio/Relatorio%20Sum%C3%A1rio%20Executivo\\_final.pdf](https://ftp.sei.ba.gov.br/Fome_Pobreza/Relatorio/Relatorio%20Sum%C3%A1rio%20Executivo_final.pdf). Acessado 20 de julho de 2024.

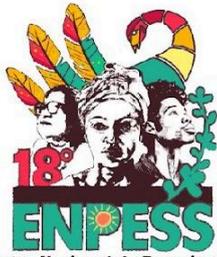
BAHIA. Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. SEI/SEPLAN. Perfil dos Territórios de Identidade /. Salvador: SEI, 2016. 3 v. p. pág.113.Série territórios de identidade da Bahia, v. 2, 2016. Disponível em : [https://sei.ba.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2000&Itemid=284&lang=pt](https://sei.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2000&Itemid=284&lang=pt) . Acessado 20 de julho de 2024.

Boschetti I. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. In: Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais. Brasília: CFESS, ABEPSS; 2009. Disponível em :[https://www.unirio.br/cchs/ess/Members/rafaela.ribeiro/estagio-supervisionado-4/boschetti-i-avaliacao-de-politicas-programas-e-projetos-sociais/at\\_download/file](https://www.unirio.br/cchs/ess/Members/rafaela.ribeiro/estagio-supervisionado-4/boschetti-i-avaliacao-de-politicas-programas-e-projetos-sociais/at_download/file) . Acesso em 25 de junho de 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 2016. Disponível em : [https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988\\_07.05.2020/art\\_203.asp](https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988_07.05.2020/art_203.asp). Acessado em 10 de julho de 2024.

BRASIL, Lei nº 8.742. Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS). Brasília: DF, 7 de dezembro de 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8742compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742compilado.htm) Acessado em 11 de agosto de 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Política Nacional de Assistência Social/2004. Brasília, DF: MDS, 2005. Disponível em :[http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/PNAS2004.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf). Acessado em 11 de julho 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

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Perfil dos municípios brasileiros : 2017** / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. - Rio de Janeiro : IBGE, 2017. Disponível em :

[https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com\\_mediaibge/arquivos/496bb4fbf305cca806aaa167aa4f6dc8.pdf](https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/496bb4fbf305cca806aaa167aa4f6dc8.pdf). Acessado 20 de julho de 2024.

MORONI, José A. (2005), "O Direito à Participação no Governo Lula". *Saúde em Debate*, vol. 29, n.71, p. 284-304. Disponível em :<https://www.redalyc.org/pdf/4063/406345256006.pdf> . Acesso em 01 de julho de 2024.

OLIVEIRA, V. R. (2013). Participação social nos planos plurianuais do governo federal: uma história recente. *Expediente*, 24. Disponível em :  
<chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao%20nos%20ppas%20da%20unio.pdf>. Acesso em 28 de julho de 2024.

SABLAYROLLES L. J. P, VELLOSO R. T., JESUS S. C., Plano Territorial de Desenvolvimento Rural, Sustentável e Solidário – PTDRSS do Recôncavo: Cruz das Almas, BA: UFRB, 2017. Disponível em:  
[https://www.seplan.ba.gov.br/wp-content/uploads/PTDS\\_Territorio\\_Reconcavo.pdf](https://www.seplan.ba.gov.br/wp-content/uploads/PTDS_Territorio_Reconcavo.pdf). Acesso em: 28 de julho.

Secretaria do Planejamento. PPA Participativo 2024-2027. Salvador: Governo do Estado da Bahia, 2023. Disponível em:  
[https://www.seplan.ba.gov.br/wp-content/uploads/3\\_PL\\_PPA\\_2024\\_2027\\_V2.pdf](https://www.seplan.ba.gov.br/wp-content/uploads/3_PL_PPA_2024_2027_V2.pdf). Acessado 10 de julho de 2024.