

CONSELHOS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO: investigando o processo de formulação da política de descentralização do planejamento na Bahia (2003-2005)

REGIONAL DEVELOPMENT COUNCILS: investigating the process of formulating the planning of the decentralization policy in Bahia (2003-2005)

Patrícia Brito de Ávila¹

RESUMO

Este artigo apresenta um estudo sobre o processo de formulação de políticas públicas na Secretaria do Planejamento do Governo do Estado da Bahia, entre os anos 2003 e 2005, que culminou com a instituição dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento – CRDs. Em um primeiro momento, traça-se uma breve contextualização da *policy window* de tais instrumentos, inserindo-o na história do planejamento regional na Bahia, além de a descrever os diversos modelos implementados, procurando reconstruir o processo de criação dos CRDs, a partir da publicação da Lei Estadual no 8.538/02. Em seguida, faz-se uma breve síntese do modelo de formulação de políticas públicas proposto por Bardach, que servirá de referência para este trabalho. Por último, procura-se identificar, na análise do discurso de diversos atores envolvidos na decisão de implantação dos CRDs, e com base na revisão teórica realizada, como foi o processo que elegeu os conselhos como modelo teórico mais adequado para minimizar os efeitos da centralização na elaboração do planejamento regional de políticas públicas na Bahia. Constata-se, ao final, que a utilização de uma metodologia para formulação de políticas públicas na SEPLAN, traria mais subsídios para escolha da alternativa mais vantajosa. Isto refletiria um gasto social mais eficiente, na medida em que levaria em consideração a adequação dos serviços ao público ao qual se destina, bem como a continuidade da política ao longo do tempo.

Palavras-chave: Planejamento regional; Desenvolvimento; Conselhos Regionais; Políticas Públicas.

ABSTRACT

This paper presents the results of a study about the policy analysis processes adopted by the Bahia's State Planning Department. More specifically, it analyses the model used on the implementation of a regional planning policy, which led to the creation of Regional Councils for Development (2003-2005). First, it is presented a brief description of the history of regional planning in Bahia, showing some initiatives implemented along the years. Then, Eugene Bardach's policy analysis model is described as a theoretical reference to the paper. Finally, based on the speeches of different actors and on Bardach's model, it analyses how the Councils were chosen as the best policy to minimize the problem of excessive centralization of planning in Bahia. The conclusions indicate that if the SEPLAN had used a model a policy analysis model, as the one proposed by Bardach, it would not only better subsidize the decision making process at the Planning Department itself, but it would also led to more efficient social spending by the Government.

Keywords: Regional planning; Development; Regional Councils; Public policy.

¹ Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG. E-mail: pbavila@gmail.com.

1. INTRODUÇÃO

As reformas administrativas na gestão pública que ocorreram no âmbito estadual, a partir dos anos 90, foram impulsionadas por alguns fatores decisivos: a crise financeira dos estados; a propagação das ideias da nova gestão pública, especialmente após 1995; a implantação pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento, do Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados Brasileiro e do Distrito Federal, o que possibilitou a construção de uma rede entre estados e a União; o fortalecimento de fóruns federativos interestaduais e a disseminação de boas práticas e de inovações administrativas pelo Brasil (ABRUCIO E GAETANI, 2006).

Foi assim que no final de 2002, dando continuidade a ações de melhoria da administração iniciadas pelos dois governos anteriores, o Governador recém-eleito da Bahia, desenhou e implementou uma Reforma Administrativa, em grande parte sintetizada na publicação da Lei Estadual nº 8.538, de 20 de dezembro de 2002. Esta Lei estabelecia que, sem prejuízo aos princípios constitucionalmente estabelecidos, a Administração Pública Estadual deveria observar a participação da sociedade civil, de usuários dos serviços públicos, assim como de outras esferas de Governo, na formulação de políticas públicas ou na gestão de atividades ou serviços que lhe sejam pertinentes. Seus objetivos declarados eram restabelecer as condições de governança e governabilidade; adequar o aparato administrativo e suas práticas de gestão aos novos papéis administração pública e construir de um modelo de Estado eficiente, moderno, ágil e comprometido com os interesses do cidadão (SEPLAN, 2005). Diante destes objetivos, buscou-se, além de outras alterações, a criação de espaços públicos para debate de temas diversos, de modo aproximar o cidadão à gestão da coisa pública, com a criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento – CRDs.

Sobretudo após a Constituição de 1988, chegou-se a um razoável consenso de que os conselhos de políticas públicas poderiam assumir funções deliberativa, normativa, consultiva e/ou fiscalizadora, a depender de seus contextos locais de criação. Além disto, a ampla literatura relativa à criação de conselhos em todos os setores de políticas públicas, defende, de modo geral, que tais estruturas poderiam melhorar a qualidade das políticas públicas do Estado, por meio da integração efetiva da contribuição da sociedade, além de ajudar a garantir transparência, accountability, e melhor articulação entre o poder público, as organizações e entidades sociais, o empresariado e o Terceiro Setor (GOHN, 2001).

Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento, como instrumentos de fortalecimento da democracia, foram propostos como estruturas político-administrativas que deveriam funcionar como um ambiente de troca de informações que favorecesse o consenso e o diálogo, permitindo o surgimento de alternativas novas e inovadoras para problemas públicos ou preservação dos bens comuns. Com isto, nascem cercados de expectativas sobre suas efetivas atuações nos processos de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas pelo governo do Estado da Bahia, sobretudo por terem sido criados dentro de uma janela temporal fortemente marcada por ideias reformistas de cunho neoliberal. Reconhecendo a importância e singularidade de experiência, ao tempo em que se observa uma visível lacuna de estudos avaliativos sobre seus efetivos resultados e/ou impactos no decorrer dos processos de planejamento do estado, este artigo assume como objeto de estudo o processo inicial de implementação dos CDRs, abrangendo o período entre 2003 e 2005, por entender que uma melhor compreensão crítica destes passos iniciais pode ajudar na revisão dos atuais processos de planejamento do Estado da Bahia, sobretudo no que concerne à dimensão participativa.

Para isto, será utilizado o modelo de formulação de políticas públicas proposto por Eugene Bardach (2000), conhecido como “*The Eightfold Path*”, que propõe uma sequência de oito fases de elaboração de (boas) políticas públicas (ou instrumentos de políticas públicas). A escolha deste modelo deu-se em função tanto da sua escolha paradigmática, de base positivista-gerencialista, que, de certa forma, se

alinha aos pressupostos da reforma administrativa que deu origem à própria criação dos CDRs, quanto pela sua flexibilidade de incluir, entre as considerações importantes, a adequação dos serviços aos públicos a que se destinam, bem como a continuidade da política ao longo do tempo (o que teoricamente asseguraria a escolha da melhor alternativa, bem como um gasto social mais eficiente).

O artigo está estruturado em cinco partes, além desta introdutória. A segunda parte destina-se à contextualização da criação dos CDRs, de certa forma ressaltando sua singularidade em processo político. A terceira parte dedica-se a apresentação dos aspectos metodológicos do modelo de análise, bem como dos contornos da pesquisa empírica, realizada entre 2003 e 2005, com o uso de entrevistas semi-estruturadas, cuja finalidade inicial referia-se a um outro escopo de cunho acadêmico. Já a quarta parte, cerne desta pesquisa, contém as análises dos resultados da investigação teórica e trabalho de campo, enquanto que na última são apresentadas as principais notas conclusivas e novas possibilidades de pesquisa.

2. A POLICY WINDOW DOS CDRS

A criação dos CDRs deve ser entendida dentro de um contexto mais amplo de desenvolvimento dos processos de planejamento do Estado da Bahia. No que concerne a sua estrutura institucional, a atividade de planejamento na Bahia teve início em 1955 com a criação da Comissão de Planejamento Econômico (BAHIA, 2005a). Cerca de dez anos depois foi instituído o Sistema Estadual de Planejamento e, mais alguns anos depois, em 1971, foi criada a Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia – Seplantec, ampliando seu escopo para “executar as funções de planejamento, programação, orçamento, organização, estatística, ciência e tecnologia, no âmbito estadual” (*ibid*). A Seplantec passou por diversas mudanças estruturais ao longo dos anos, mas manteve-se como tal até a chegada da reforma administrativa do Estado, implementada em 2002, pelo recém-eleito governador Paulo Souto, transformou-se na Secretaria do Planejamento – Seplan, assim permanecendo até hoje.

A reforma de 2002 buscou a retomada do foco no planejamento de médio e de longo prazos, especialmente a partir da configuração de um quadro econômico mais estável e da promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal em 2000. Entretanto, os recursos para o gasto social permaneceram limitados, de modo que as políticas públicas² continuaram sem conseguir responder plenamente às demandas dos diferentes atores. O Estado, como planejador e diretor de estratégias de crescimento, tem sido cada vez mais demandado por eficiência e eficácia na implementação de políticas públicas que minimizem os efeitos desta limitação de recursos, por um lado, e pela utilização adequada dos recursos, por outro. Assim, as políticas públicas devem ser mais aderentes à realidade, e devem estar articuladas ao projeto de sociedade que se pretende implantar.

Na Seplan, cuja função então era “apoiar e articular a formulação e a implementação de políticas públicas e planos de desenvolvimento econômico, social, regional, metropolitano e urbano, compatibilizando-os com os Planos Estadual e Regionais de Desenvolvimento” (BAHIA, 2005a), a preocupação com o processo de construção destas políticas mostrava-se como uma constante. Em um estado como a Bahia, de grandes extensões territoriais, a demanda pela descentralização do planejamento ainda permanece ativa, uma vez que a diversidade regional requer a construção de espaços de negociação onde se possa fazer convergir estratégias e políticas de desenvolvimento. Institucionalizar um processo de planejamento regional contínuo, em que as regiões sejam os atores centrais no processo de tomada de decisões, possibilita o fortalecimento das relações com os cidadãos, aperfeiçoando a formulação de políticas públicas.

Porém, mesmo agrupados em regiões administrativas ou econômicas, os municípios baianos se mantinham em uma perspectiva isolada na definição de programas e na implementação de projetos de desenvolvimento. Este isolamento não era uma novidade. De fato, uma experiência anterior de descentralização com vistas ao desenvolvimento de um planejamento regional na Bahia já tinha sido implementada com os Centros Regionais Integrados – CERINs, da década de 70. Estes centros, que tinham como função articular o planejamento de políticas públicas nas regiões baianas, não produziram os impactos esperados, na medida em que não conseguiram conciliar as dimensões política e técnica desta atividade.

Assim, com vistas a mudar o quadro de desagregação de iniciativas e dispersão de esforços, o Governo do Estado, por meio da Seplan e da Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional – CAR, lançou o Projeto Nossa Região - Planejar para Desenvolver. O projeto, que tinha por objetivo viabilizar a

² Para efeito deste artigo, entende-se como políticas públicas as decisões e ações estratégicas implementadas pelos governos, em suas diferentes níveis de atuação, resultantes de atividades políticas, que alocam recursos para implementá-las. Diferentemente do conceito de decisão política, que diz respeito à possibilidade de um ou mais atores escolherem dentro de um leque de alternativas possíveis, as políticas públicas, segundo Jober & Muller (1987), “dão visibilidade e materialidade ao Estado”, sendo definidas como “o Estado em ação”.

descentralização do planejamento regional no Estado, implementou os Conselhos Regionais de Desenvolvimento – CRDs (BAHIA, 2005b). De acordo com seu Plano de Implementação, os conselhos deveriam ter como referência:

“(i) o Plano Estratégico da Bahia; (ii) as pesquisas sobre formas de organização e atuação de colegiados congêneres em outros estados da Federação e países; (iii) os contatos realizados com algumas Secretarias de Estado, no sentido de mapear as experiências existentes e as expectativas em relação aos novos conselhos; (iv) as orientações do Secretário do Planejamento, a partir de documentos preliminares elaborados para subsidiar decisões quanto a áreas de abrangências e alternativas de modelo institucional” (BAHIA, 2003).

Os CRDs foram, portanto, criados pela Lei Estadual nº 8.538, de 2002, dentro do quadro de reforma administrativa do Estado proposto pelo governador Paulo Souto. Tinha como objetivos a melhoria da qualidade das políticas públicas do Estado e a integração efetiva da contribuição da sociedade, atendendo à demanda de maior transparência e articulação entre o poder público, as organizações e entidades sociais, o empresariado e o Terceiro Setor.

Os CRDs eram estruturas supra-municipais que se propunham a articular o planejamento estratégico regional com a política de desenvolvimento estadual. Sua finalidade era

“articular e fomentar os programas e ações de interesse regional, em consonância com a política de desenvolvimento do Estado, assegurada na sua composição a representação da sociedade civil, de outras esferas do poder público e participação de pessoas com reconhecidos trabalhos e atuação na respectiva região, como dispuser o seu regimento, aprovado pelo Governador” (Lei Estadual nº 8.538, de 2002, artigo 5º, § 3º, alínea b).

De caráter propositivo/consultivo, portanto, não deliberativo, os conselhos estavam em convergência com algumas linhas e diretrizes de ação programática expressas no Plano Estratégico Bahia 2020, dentre elas: (i) Gestão Solidária – descentralização e participação da sociedade regional, (ii) Governo Competente – políticas públicas consistentes e sustentáveis, e (iii) Todos os Cantos da Bahia – regionalização e articulação intermunicipal (BAHIA 2020, 2003).

3. ASPECTOS METODOLÓGICOS DO MODELO DE ANÁLISE

Parte-se do pressuposto de que um dos principais desafios em políticas públicas é o aumento da eficiência do gasto social diante da escassez de recursos. Por outro lado, para ser mais eficiente, o processo de formulação de políticas públicas deve levar em conta o público a que se destina e a adequação dos serviços, bem como a sua continuidade ao longo do tempo. Isto requer uma compreensão adequada da realidade, o que se torna possível através da utilização de métodos adequados.

Melhorar a formulação de políticas públicas requer um avanço no conhecimento técnico. O papel do especialista em políticas públicas se tornou muito mais abrangente do que antes, contemplando, outras atividades como planejamento, orçamento, avaliação, desenvolvimento e gerenciamento de programas, além da elaboração de projeções de possíveis impactos para alternativas de políticas públicas propriamente ditas.

Assim, a implantação de um modelo de formulação de programas e projetos sociais dentro do Estado, não só melhoraria os sistemas de informação, como reduziria a quantidade de 'achismos', aumentando o grau de confiança nos técnicos.

De acordo com Vining & Boardman (2004), o principal objetivo dos métodos de formulação de políticas públicas é auxiliar os atores na comparação e avaliação de alternativas para tomada de decisão. Contudo, percebe-se que a maior dificuldade reside, tanto para os especialistas em políticas públicas quanto para os agentes políticos, na fase inicial de formulação de políticas públicas, evidenciando a necessidade de realização de diagnósticos mais adequados.

Para análise da implantação dos conselhos como instrumento de planejamento regional optou-se por um estudo de caráter exploratório-descritivo, com enfoque dedutivo de investigação e análise.

A coleta de dados ocorreu por meio de entrevistas com cinco atores significativos que participaram do processo de formulação da política pública no mês de outubro de 2005, tendo sido escolhidas pessoas que tivessem acesso a informações estratégicas das organizações e pertencentes a áreas de atuação de natureza diversa. O objetivo foi compreender a política pública sob o ponto de vista de quem as elaborou, suas ideias, sentimentos e conclusões. Complementarmente, foram utilizados dados obtidos por meio de documentos impressos e eletrônicos.

Como referencial teórico, optou-se por utilizar o método dos oito passos de Bardach (1977), para quem a formulação de uma política pública é vista como um processo de interação estratégica entre interesses diversos, onde cada grupo tem sua própria agenda. Isso gera um "dilema", pois é preciso lidar com numerosos programas e atores, tendo, ao mesmo tempo, que atingir objetivos e reduzir custos.

A metodologia de Bardach é composta de oito passos: definição do problema, coleta de evidências, construção de alternativas, seleção de critérios, projeção dos resultados, análise das perdas e ganhos, tomada de decisão e apresentação da política a ser implementada. O autor defende que com a utilização desta abordagem e a repetição dos passos no processo de formulação da política pública é possível repensar continuamente o problema.

Apesar de Bardach não ser um adepto do modelo racional de análise de políticas públicas em sentido estrito, representa, em grande medida, uma abordagem epistemológica muito próxima da perspectiva racional (CALMON, 2012). Assim, seu método apresenta como limitação uma reduzida capacidade de explicar a autonomia e o poder discricionários dos indivíduos no interior de organizações.

A primeira etapa destes oito passos consiste na definição do problema a ser resolvido ou minimizado a partir de ações governamentais. Bardach propõe que se pense o problema em termos de deficiências ou excessos de modo a quantificá-lo, mesmo que de modo estimado qu

A existência de um problema pressupõe uma avaliação de que existe algum fato real que demanda solução. Entretanto, como os pressupostos filosóficos de cada ator estão sempre presentes no julgamento do que é 'certo' ou 'errado' para dada uma situação, Bardach sugere que, antes de qualquer definição propriamente dita, se questione "que problemas privados podem ser definidos como problemas públicos e assim, legitimamente, demandam reivindicações por melhorias com recursos públicos?" (p.3).

É pacífico na literatura que, normalmente, os problemas ocorrem normalmente quando há falhas de mercado: (i) dificuldade de se coletar impostos para todos os beneficiários potenciais, (ii) dificuldade de se delimitar o custo econômico real do uso de um produto ou serviço, (iii) dificuldade de se delimitar as qualidades de um produto ou serviço adquirido, ou (iv) o custo marginal unitário de produção é menor do que o custo médio dentro da faixa relevante de demanda (BARDACH, 2000).

Contudo, há outras situações típicas, como a exclusão social decorrente do próprio funcionamento do mercado, a discriminação de minorias e a deficiência na atuação do governo que também configuram problemas públicos.

A segunda etapa da metodologia proposta por Bardach é a coleta de evidências. É preciso ter sempre a preocupação de se pensar e pesquisar informações que possam servir como evidências, tanto para caracterizar a natureza e a extensão do problema que se quer definir, como para identificar políticas públicas implementadas em situações semelhantes. Porém, é preciso perceber o valor da evidência, relativizar o dado que se quer coletar, sua utilidade para a compreensão do problema e as fontes que serão utilizadas.

Inicialmente, o autor propõe uma revisão inicial de literatura sobre o assunto e o levantamento de práticas já implementadas para o caso atual para casos análogos. Na verdade, o que importa é assegurar que o discurso de quem está elaborando as evidências esteja coerente com o que já foi escrito sobre o assunto.

Esta fase de coleta de evidências tem dois vieses: um técnico e um político. Para Bardach, é importante conversar com atores que podem se tornar críticos potenciais do trabalho que está sendo desenvolvido, de modo que percebem que seus pontos de vista não foram ignorados. Em outros casos, a formulação da política pública ocorre em paralelo ao processo de implementação de uma ideia ou decisão. Neste caso, é importante obter *feedback* interativo dos atores que participam do processo, de modo a estabelecer uma parceria que facilite a preparação dos argumentos necessários para dar credibilidade à proposta.

O terceiro passo consiste na construção de alternativas, que podem ser tanto de políticas públicas, quanto cursos alternativos de ação ou de estratégias de intervenção, não necessariamente mutuamente exclusivos. Inicialmente, devem ser listadas as alternativas de modo abrangente: as que estão sendo propostas pelos atores mais relevantes, novas alternativas que provem ser superiores às alternativas apresentadas inicialmente, e uma última alternativa de manter as coisas como estão, o que, de um modo geral, tende a não se concretizar. Num segundo momento, deve-se modelar o sistema em que o problema está localizado, identificando fatores de contexto e fontes mais comuns de mudanças no ambiente que afetam a política a ser implementada e seus resultados.

Essas alternativas configuram, usualmente, possibilidades de intervenção num sistema do qual o problema faz parte. Desse modo, a elaboração de um modelo causal é bastante útil para delimitar possíveis pontos de intervenção, especialmente quando o sistema é complexo. Durante este processo, deve ser construída uma lista com frases que contenham os conceitos e a síntese de cada alternativa. Em seguida, esta lista deve ser reduzida e simplificada, de modo a se obter alternativas simples e concisas para o problema.

O quarto passo pressupõe a seleção de critérios, com base na definição do problema, que possam auxiliar no julgamento dos resultados esperados de cada alternativa de política proposta. Como as escolhas

certamente irão afetar a situação do problema, produzindo efeitos desejados e indesejados, a seleção de critérios não é uma atividade estanque, mas construída ao longo da análise.

Os critérios avaliativos usualmente utilizados na formulação de políticas públicas são: eficiência, igualdade, equidade, justiça, liberdade (de escolha), comunidade (no sentido de construção de um comprometimento forte), entre outros (BARDACH, 2000).

Alguns critérios podem ser apenas de ordem prática, principalmente no que diz respeito à legalidade e aceitabilidade política. Equidade, eficiência e aceitabilidade política são critérios subjetivos, mas pode-se pensar também em termos de modelos de otimização. Assim, é possível distinguir entre critérios que se queira maximizar, satisfazer minimamente ou do tipo 'quanto mais se fizer melhor'.

Os critérios avaliativos devem ser pesados e comparados, o que pode ocorrer dentro do próprio processo político, com a primazia do interesse de quem demandou a solução, e influência secundária dos demais atores, ou pode ser feito pelo próprio analista responsável pela formulação da política.

Uma vez selecionados os critérios, o próximo passo é projetar os resultados, com a descrição de probabilidades, caso seja possível, ou de estimativas de magnitude.

As dificuldades desta etapa residem em três fatores: (i) está se projetando um futuro esperado, que pode não vir a se concretizar; (ii) é preciso ser realista na projeção, o que nem sempre é fácil; e (iii) por outro lado, é preciso ter cuidado para não subestimar uma projeção apenas por falta de confiança.

Bardach sugere que a projeção seja realizada com base em modelos previamente traçados e evidências coletadas que, combinados, forneçam alternativas de políticas públicas para o problema. Entretanto, como modelos são abstrações da realidade, nunca são completos.

Uma forma conveniente de reduzir o grau de incerteza é sinalizar pontos significativos para a tomada de decisão. Para isso, elaboram-se um quadro estruturado, com base em dados concretos ou inferências, que indique pontos significativos para tomada de decisão e quais os custos que cada uma acarretará. Este quadro pode ser elaborado em quatro etapas: (i) estabelecimento de um ponto mínimo de efetividade aceitável, (ii) identificação dos processos que podem produzir níveis de efetividade, (iii) identificação de como produzir o requerido, e (iv) estimativa da probabilidade de falhas.

A próxima etapa consiste na confrontação das perdas e ganhos, os *trade-offs*. A comparação entre alternativas deve ser feita do modo mais simples possível, e focar nos pontos críticos. Em primeiro lugar, deve-se eliminar as alternativas que são dependentes de outras, ou que se tornariam caso o peso de algum critério fosse alterado. Em segundo lugar, uma alternativa que sempre deve ser levada em consideração é de deixar as coisas como estão. Por último, pode-se adotar uma das alternativas como referência, o que serve como instrumento de comparação com as demais.

O penúltimo passo é verificar o trabalho que foi feito e selecionar uma alternativa para o problema, com base na análise construída. Caso a tomada de decisão se mostre difícil, deve-se retornar para a etapa anterior, confrontando novamente as perdas e ganhos.

No processo de tomada de decisão, não se deve negligenciar a resistência burocrática os *stakeholders* atuais e a liderança política. Se a alternativa escolhida se mostrar realmente uma grande ideia, cabe questionar porquê ela não foi posta em prática ainda. Submeter o objetivo mais favorável a este tipo de indagação permite uma visão crítica dos caminhos que se quer seguir.

O oitavo e último passo consiste em apresentar esta 'estória' a alguém, ou seja, elaborar uma narrativa. Isto permite avaliar se a narrativa tem um fluxo lógico e se está aderente à realidade. Caso não tenha a argumentação necessária para sintetizar, em uma explanação coerente e concisa, a política em elaboração, deve-se voltar atrás e verificar em que etapa está o problema. A comunicação da proposta

deve ser clara e precisa, e requer a utilização de mídias adequadas.

Para assegurar que todos todas as etapas do método fossem abordadas na pesquisa, foi elaborado um roteiro de investigação objetivando a realização de entrevistas semi-estruturadas. A população pesquisada constituiu-se de servidores públicos que atuaram na Secretaria do Planejamento e na Companhia de Ação Regional no momento de formulação da política de descentralização do planejamento que criou os conselhos regionais em 2002.

4. ANÁLISE DOS RESULTADOS DA PESQUISA A LUZ DO MODELO DE BARDACH

De acordo com os resultados encontrados, a maior parte dos entrevistados credita a decisão de implementação dos conselho à esfera política de governo, sendo influenciada tanto pela percepção da necessidade da Seplan retomar o foco de planejamento, transferindo para outras Secretarias atividades transversais como meio ambiente e ciência e tecnologia, como também pela percepção da necessidade de descentralizar as decisões políticas e técnicas de planejamento regional.

Quanto aos problemas que a política de implantação dos CRDs pretende resolver ou minimizar, a maior parte dos entrevistados acredita que o motivo principal é desenvolver um planejamento regional com foco mais apurado e concentrado na formulação de políticas públicas, articulando a territorialidade do Estado. Para metade dos entrevistados, os CRDs também se destinam a suprir a necessidade de se descentralizar as decisões técnicas e políticas, bem como qualificar o Estado na elaboração de seu plano de desenvolvimento.

A maioria dos entrevistados identificou a Seplan como responsável pela elaboração desta política, apesar de metade deles entender também que foi o Governo do Estado como um todo que a elaborou. Para quase todos, o principal cliente é visto como sendo o governador Paulo Souto, seguido pelo Governo do Estado. Os principais beneficiários são as regiões e as sociedades locais, e em menor escala a estrutura administrativa do Estado e a sociedade em geral.

Em relação às evidências (dados ou informações) que indicam a necessidade de se minimizar os problemas citados acima, a percepção dos entrevistados é bastante diferenciada. Apenas metade deles sugere que se percebia uma necessidade de institucionalizar uma instância decisória no nível supra-municipal (ou infra-estadual); as outras evidências foram percebidas individualmente por cada entrevistado: precariedade e diversidade do Estado; necessidade de desenvolvimento regional a partir da elaboração dos Planos de Desenvolvimento Regional Sustentável elaborados pela CAR; necessidade de um espaço/fórum para uma abordagem mais global das políticas de desenvolvimento do Estado; necessidade de homogeneizar as regiões, fragmentadas a partir da flexibilização do processo produtivo; necessidade de se trabalhar com áreas mais flexíveis, tendo como foco 22 cidades identificadas como estratégicas para cada região; consenso quanto à validade do modelo teórico de conselhos; e estímulo para a implantação de conselhos a partir da Constituição Federal de 1988.

As alternativas possíveis para a solução dos problemas citados foram, em ordem de prioridade: (i) a não implantação de CERINs, como na década de 70, (ii) a criação de secretarias centrais subordinadas a secretarias regionais (objeto de estudo teórico mas que não foram implantadas por se acreditar que repetiriam o erro dos CERINs de não levar em consideração o viés político na formulação de políticas públicas), e (iii) outros modelos de participação da sociedade na dimensão territorial regional. Contudo, apesar de metade dos entrevistados entender que não foram utilizados critérios para implantação dos CRDs, um dos entrevistados afirmou que “o governador achava que o planejamento deveria se dedicar à formulação de políticas e estratégias de mobilização de meios para financiar ações, do que propriamente ser executor de políticas”. Outro entrevistado apontou que os CRDs seriam a melhor alternativa porque configuravam o modelo teórico mais atual.

No que diz respeito ao processo de formulação desta política, os entrevistados foram unânimes em afirmar que não houve nenhum tipo de elaboração de cenários futuros que projetassem os resultados esperados na perspectiva dos *stakeholders*.

A tomada de decisão, para metade dos entrevistados, foi feita pelo Secretário do Planejamento, seguido pelo Superintendente de Planejamento Estratégico, por técnicos e pelo governador, e teve um viés técnico e político para a maior parte deles. Apenas um dos entrevistados creditou a tomada de decisão a uma necessidade de planejamento regional expressa na Constituição Federal de 1988.

Em relação à proposta de implementação da política dos conselhos regionais, todos os entrevistados afirmaram que foi elaborado um documento escrito que foi apresentado ao governador antes mesmo de sua posse em 2002.

Uma análise mais detalhada, mostra que apenas dois, dos cinco entrevistados que entenderam o problema como uma necessidade de descentralizar as decisões sobre o planejamento regional, creditaram a decisão de implementação dos conselhos a esta razão. Os outros três entrevistados que indicaram como sendo este o problema que demandou uma política pública, identificaram a decisão de implementação como uma decisão política. Complementarmente, os entrevistados que citaram a decisão de implementação como sendo uma decisão política, também identificaram como sendo o problema a necessidade de um planejamento com foco mais apurado e a necessidade de articular a territorialidade do Estado.

Em relação às principais evidências que caracterizavam o problema, bem como em relação aos motivos que levaram à decisão de implementação da política pública, as respostas se mostraram bastante diferenciadas e esparsas.

Analisando-se a relação entre os atores identificados como clientes e como elaboradores da política pública, dois entrevistados citaram o Governo do Estado como atuando, concomitantemente, nestes dois papéis. Neste sentido, parece haver uma certa confusão em relação a quem seria o cliente e quem seria o elaborador da política. Entretanto, prevalece a noção de que o principal cliente foi o Governo do Estado e de que a Seplan foi a responsável pela elaboração da política dos conselhos.

Por fim, em relação aos critérios que nortearam a escolha dos CRDs, há uma convergência em relação a dois tópicos: os conselhos representavam o melhor modelo teórico (o que segundo um dos entrevistados, foi ficou evidente a partir dos resultados apresentados por uma consultoria contratada para estudar formas de descentralizar o planejamento na Bahia), e esta decisão nasceu a partir das discussões teóricas ocorridas entre os técnicos da Seplan.

Uma primeira análise dos resultados encontrados na pesquisa sugere que, apesar das etapas do modelo de Bardach estarem de alguma forma presentes no processo de criação dos conselhos regionais de desenvolvimento, a ausência de um processo claramente definido por meio de uma metodologia de formulação de políticas públicas fica evidenciada em algumas inconsistências encontradas no discurso dos entrevistados.

Decerto que a tomada de decisão (passo 7) de implementação da descentralização do planejamento teve um viés fortemente político, mas plenamente justificável sob o ponto de vista técnico. As conclusões dos estudos realizados pela consultoria técnica sugeriam o modelo dos conselhos como melhor alternativa para o problema. Contudo, apenas dois dos entrevistados citaram a contratação da consultoria, sem no entanto identificar suas conclusões como critérios que nortearam a escolha dos conselhos como melhor alternativa para o problema.

Assim, se levarmos em consideração que dois entrevistados não participaram da formulação da política, atuando apenas a partir da fase de implementação em 2005, pode-se inferir que a existência de um documento que mostrasse todo a análise do processo traria maior clareza aos atores, bem como serviria de fonte de referência. Contudo, ficou claro para os atores que o problema era definido como a necessidade de descentralizar as decisões sobre o planejamento regional (passo 1), e por esta razão os conselhos foram implementados.

Ainda em relação à definição do problema, prevalece a ideia de que o principal cliente foi o Governo do Estado e de que a Seplan foi a responsável pela elaboração da política dos conselhos, conforme explicitado acima. Entretanto, não há consenso quanto aos beneficiários desta política: foram citadas as

regiões, a sociedade local, a estrutura administrativa do Estado e a sociedade como um todo.

Em relação às evidências (passo 2) que caracterizavam o problema, a variedade de respostas foi muito grande, mas havia uma tendência no sentido da necessidade de se criar um instância supra-municipal e infra-estadual para discutir o desenvolvimento regional do Estado, homogeneizando as regiões para uma discussão com uma abordagem mais global.

No que diz respeito à construção de alternativas para solução do problema em questão (passo 3), citou-se a experiência dos CERINs, na década de 70, como o que não deveria ser feito: a criação de estruturas administrativas entre a administração central e as prefeituras municipais. Segundo um dos entrevistados, os CERINs “talvez tenham ficado exclusivamente na dimensão política e também não tenham tido capacidade de articular as outras funções do Estado como educação, saúde, segurança, que tinham outros critérios de regionalização”.

Além dos CERINs, foram citadas as alternativas de criação de secretarias regionais e de agências de desenvolvimento. No primeiro caso, o estudo foi abandonado porque pensou-se que repetiria o problema dos CERINs. No segundo caso, foi citado que esta alternativa foi apenas motivo de especulação teórica. Desse modo, percebe-se que, apesar de alternativas terem sido pensadas, de alguma forma elas foram deixadas para trás, por acreditar-se que os conselhos, do ponto de vista teórico, configurariam o melhor modelo.

Entretanto, de acordo com os entrevistados, não foram estabelecidos critérios (passo 4) nem foram feitas projeções de cenário para cada alternativa (passo 5), para que fosse possível confrontar os trade-offs (passo 6) que norteassem a tomada de decisão, apesar destes terem sido discutidos internamente na Secretaria.

Quanto à tomada de decisão (passo 7), há um equilíbrio claro entre as dimensões técnica e política. Se de um lado havia um consenso entre os técnicos quanto à necessidade de retomar o foco do planejamento através da criação de instâncias supra-municipais, como os conselhos regionais, para discutir o planejamento do estado, por outro a continuidade política e a vontade de aprovar uma reforma administrativa para o estado antes mesmo da posse do novo governador favoreceram em muito a instituição dos CRDs.

Por fim, entende-se que a apresentação de um documento escrito ao governador com a proposta, antes mesmo de sua posse em 2002, não deixa de ser uma forma de elaboração da narrativa (passo 8).

Pela análise citada acima, acredita-se que a utilização de uma metodologia, como a de Bardach, para formulação de políticas públicas na Seplan propiciaria posições muito mais consistentes sobre o problema a ser resolvido, bem como sobre as vantagens da alternativa escolhida. A sistematização das informações reduziria a quantidade de ‘achismos’, bem como tornaria o investimento de recursos (já limitados) mais adequados ao público a que se destinam. Mais do que isso, possibilitaria um registro histórico da motivação técnica que levou à escolha de uma determinada política, o que serviria de base teórica tanto para a etapa de implementação quanto para futuras tomadas de decisões na própria Seplan. Assim, poderia-se alcançar maior eficiência, eficácia e efetividade das ações governamentais.

5. CONCLUSÃO

O presente artigo procurou investigar a análise do processo de formulação da política pública do planejamento regional na Bahia, que culminou com a instituição dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento em 2002.

A decisão de implantação desses conselhos, para além da necessidade de melhoria do gasto social, revela uma preocupação com a criação de um espaço de diálogo que favoreça o surgimento de novas alternativas para os problemas públicos. Significava institucionalizar um processo regional de planejamento contínuo, no qual as regiões eram os atores centrais no processo de tomada de decisões e identificação de prioridades, aperfeiçoando a formulação de políticas públicas.

Adotando-se como referencial teórico o modelo proposto por Bardach, foi analisado o discurso de cinco atores estratégicos envolvidos na decisão de implantação dos CRDs na Bahia em 2003.

Observou-se que a adoção de uma metodologia para formulação de políticas públicas na Seplan poderia trazer mais subsídios para a escolha da alternativa mais vantajosa e posições mais consistentes sobre a questão a ser trabalhada. Apesar de todos os passos da metodologia proposta terem sido de algum modo contemplados, a divergência nos discursos dos entrevistados revela a falta de clareza na tomada de decisão.

A Bahia tem alternado estruturas ora centralizadas, ora descentralizadas, de formulação de políticas públicas de planejamento regional. A sistematização das informações elaboradas durante o processo de formulação dessas políticas, bem como a realização de uma avaliação de seus resultados, não só aumentaria o grau de confiança dos técnicos, como ajudaria a tornar as políticas públicas mais aderentes ao desejo da sociedade e, conseqüentemente, o gasto público mais eficiente, eficaz e efetivo.

Decerto que a ideia de implantação de conselhos pode dialogar com diferentes propostas de administração pública, sob o viés da democracia deliberativa, a despeito da decisão de centralização ou não do planejamento regional.

Porém, as experiências passadas podem revelar quais as dificuldades de implantação de uma determinada política, de modo que sirvam de base para experiências futuras. Os Centros Regionais Integrados – CERINs, da década de 70, por exemplo, não alcançaram os impactos esperados com a descentralização do planejamento, na medida em que não conseguiram conciliar as dimensões política e técnica desta atividade.

Quase dez anos depois, pergunta-se se não foram essas as razões pelas quais os CRDs foram deixados de lado. Atualmente, a Seplan trabalha na elaboração de Planos Territoriais de Investimentos e Geração de Renda para 27 territórios prioritários, selecionados a partir de critérios estatísticos, cujas ações permitam a convergência das forças sociais, econômicas e políticas em formatos de parcerias e outras formas de aglutinação.

Como proposta para investigações futuras, sugere-se a realização de pesquisas com a utilização de modelos teóricos que abarquem outras dimensões de análise na formulação de políticas públicas, como o modelo do processo organizacional, de autores como Herbert Simon e Daniel Kahneman, e o da política burocrática, de autores como John Kingdon.

Adicionalmente, propõe-se que se estude os resultados obtidos com a implantação dos CRDs, como instâncias para deliberação sobre políticas públicas de desenvolvimento regional, confrontando-o com outras experiências bem-sucedidas.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F.; GAETANI, F. Agenda, aprendizado e coalizão. *In: Os avanços e as perspectivas da gestão pública estadual*. São Paulo: Consad e Fundap, 2006.

AZEVEDO, Fausto Antônio. Fausto Antônio Azevedo: depoimento (out.2005). Entrevistadora: P.Ávila. Salvador: SEPLAN-Ba, 2005. 1 cassete sonoro (60min), 3 ¾ pps, estéreo. Entrevista concedida para elaboração de artigo monográfico do curso de Especialização em Políticas Públicas e Gestão Governamental do CEPPEV/SAEB-BA.

BAHIA. Secretaria do Planejamento. Conselhos Regionais de Desenvolvimento: Plano de Implementação. Salvador, dez. 2003.

BAHIA. Secretaria do Planejamento. História. Disponível em <http://www.seplan.ba.gov.br>. Acesso em: 05 de outubro de 2005a.

BAHIA. Lei Estadual nº 8.538/02. Modifica a estrutura organizacional da Administração Pública do Poder Executivo Estadual, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado, Poder Executivo, Salvador, Bahia, 21 de dezembro.2002. Seção: Legislativo.

BAHIA. Secretaria do Planejamento. Projeto Nossa Região: planejar para desenvolver: marco lógico. Salvador, set. 2005b.

BAHIA 2020. O Futuro a Gente Faz: Plano Estratégico da Bahia. Salvador: Seplan, 2003.

BARDACH, Eugène. A Practical Guide for Policy Analysis: the eighthfold path to more effective problem solving. Chantham House Publishers: New York, 2000.

BARDACH, Eugene. The Implementation Game: what happens after a bill becomes a law. Cambridge, Mass., The MIT Press, 1977.

BRITTO, Neuza Hafner Oliveira de. Neuza Hafner de Oliveira Britto: depoimento (out.2005). Entrevistadora: P.Ávila. Salvador: SEPLAN-Ba, 2005. 1 cassete sonoro (60min), 3 ¾ pps, estéreo. Entrevista concedida para elaboração de artigo monográfico do curso de Especialização em Políticas Públicas e Gestão Governamental do CEPPEV/SAEB-BA.

CALMON, Paulo Du Pin. Introdução às Políticas Públicas. Escola Nacional de Administração Pública,

Brasília/DF, 2012.

HAM, C. & HILL, M. *The Policy Process in the Modern Capitalist State*. New York: Harvester Wheatsheaf, 1993.

JOBER; P. MULLER. *L'Etat en action. Politiques publiques et corporativismes*. Paris: PUF, 1987.

MACRAE, Duncan & WILDE, James. *Policy Analysis for Public Decisions*. North Scituate: Duxbury Press, 1979.

NETO, José Francisco. José Francisco Neto: depoimento (out.2005). Entrevistadora: P.Ávila. Salvador: SEPLAN-Ba, 2005. 1 cassete sonoro (60min), 3 ¾ pps, estéreo. Entrevista concedida para elaboração de artigo monográfico do curso de Especialização em Políticas Públicas e Gestão Governamental do CEPPEV/SAEB-BA.

PATTON, C. & SAWICKI, D. *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1986.

PORTO, Edgard. Edgard Porto: depoimento (out.2005). Entrevistadora: P.Ávila. Salvador: SEPLAN-Ba, 2005. 1 cassete sonoro (60min), 3 ¾ pps, estéreo. Entrevista concedida para elaboração de artigo monográfico do curso de Especialização em Políticas Públicas e Gestão Governamental do CEPPEV/SAEB-BA.

QUADE, E.S. & CARTER, Grace M. *Analysis for Public Decisions*. 3ª ed. New York: North Holland, 1989.

STOKEY, Edith & Richard ZECKHAUSER. *A Primer for Policy Analysis*. New York: WW Norton and Company Inc., 1978. 356 pp.

TRIGO, Agustín Justo. Agustín Justo Trigo: depoimento (out.2005). Entrevistadora: P.Ávila. Salvador: SEPLAN-Ba, 2005. 1 cassete sonoro (60min), 3 ¾ pps, estéreo. Entrevista concedida para elaboração de artigo monográfico do curso de Especialização em Políticas Públicas e Gestão Governamental do CEPPEV/SAEB-BA.

URBAN INSTITUTE. *Long Term Model Development for Social Security Policy Analysis*. Disponível em <http://www.urban.org/url.cfm?ID=410242>. Acesso em: 05 de outubro de 05.

VERGARA, Sylvia C. *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. 5a ed. São Paulo: Atlas, 2004.

VIANA, Ana Luiza. Abordagens Metodológicas em Políticas Públicas. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, n. 2, 1996. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/8095/6917>. Acesso em: 05 de outubro de 05.

WEIMER, David & Aidan VINING. Policy Analysis: Concepts and Practice. 3ª ed. Upper Saddle River: Prentice Hall, 1999.

YIN, Robert. Estudo de Caso: Planejamento e Métodos. Trad. Daniel Grassi – 2ª ed. Porto Alegre: Editora Bookman, 2001.