

## Análise do processo de participação social do Plano Plurianual Participativo 2016-2019 do Estado do Rio Grande do Norte

Barreto, Wxlley Ragne de Lima

*Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal (Brasil)*

 wxlley@gmail.com

ORCID ID: 0000-0002-6828-8800

Ferreira Dias, Thiago

*Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal (Brasil)*

 tfdpe82@gmail.com

ORCID ID: 0000-0002-0749-5654

Documento recibido:

28 octubre 2021

Aprobado para publicación:

11 noviembre 2021

### Resumo

A pesquisa tem como objetivo analisar o processo de participação social do Plano Plurianual Participativo 2016-2019 do Estado do Rio Grande do Norte. A base teórico-metodológica é o modelo de participação através da "Escada da Participação Cidadã", elaborado por Sherry R. Arnstein (2002). A metodologia adotada é de natureza descritiva-exploratória, auxiliada pelo Estudo de Caso como estratégia de pesquisa. Tendo como abordagem metodológica os métodos mistos, estratégia exploratória, dados qualitativos e quantitativos e documentos oficiais. Os resultados evidenciam que a participação social nesse processo se deu através de níveis de concessão de poder mínimo, sob a etapa Consulta, cujos atores sociais apenas ouvem e são ouvidos, mas com poder limitado no processo de decisão e sem que a mudança do status quo seja garantida.

### Palavras-chave

Participação. Planejamento. Plano Plurianual. Política Pública. Rio Grande do Norte.

---

## Resumen

This research aims to analyze the process of social participation of the Participatory Pluriannual Plan of the State of Rio Grande do Norte 2016-2019. Therefore, the methodological approach used in the work is that of mixed, which uses the Exploratory Strategy, through qualitative data and quantitative data, in addition to the use of documents made available by official entities took place through levels of concession of minimum power. Such a situation can be observed especially through the Consultation stage, in which social actors listen and are heard, but with limited power and without guarantees of the status quo changing.

## Palabras clave

Participación. Planificación. Plan Plurianual. Política pública. Rio Grande do Norte.

## Abstract

In this sense, this research aims to analyze the process of social participation of the Participatory Pluriannual Plan of the State of Rio Grande do Norte 2016-2019. Therefore, the methodological approach used in the work is that of mixed, which uses the Exploratory Strategy, through qualitative data and quantitative data, in addition to the use of documents made available by official entities took place through levels of concession of minimum power. Such a situation can be observed especially through the Consultation stage, in which social actors listen and are heard, but with limited power and without guarantees of the status quo changing.

## Keywords

Participation. Planning. Pluriannual Plan. Public policy.

---

## Introducción

O planejar no âmbito da literatura da Ciência Administrativa é apontado como uma das principais habilidades do administrador ou gestor, seja no setor público, privado ou terceiro setor (Chiavenato & Sapiro, 2003). Assim, o processo de planejamento é onde o governo formula e implementa suas diretrizes e objetivos através de seus órgãos e instituições que executam o planejamento governamental, que é concretizado por meio dos planos, programas e projetos que se transformam em políticas públicas que busca promover o bem-estar social da população (Ferreirinha, 2016; Oliveira, 2012).

Neste sentido, o planejamento governamental é uma atividade permanente da Administração Pública, e uma função essencial do Estado. E, como a passagem de uma visão tradicional para uma concepção estratégica do planejamento, passa-se agora a ser compreendido como o ato de definir no presente, situações e ações que ocorram ou possam ocorrer no futuro, buscando fugir do imprevisto total e conquistar os resultados esperados dentro da organização.

No entanto, existem algumas dificuldades para inserir a participação social no planejamento do setor público. De acordo com as reflexões de Avritzer (2013, p. 40), essas carências ou faltas são relativas, “[...] tanto a respeito de lacunas setoriais ou de distribuição desigual de oportunidades de participação quanto as relativas às heterogeneidades na qualidade dos processos – contribuem para limitar a efetividade da participação social” e para percepção de um descontentamento quanto aos canais de interação entre Estado e Sociedade. Dessa maneira, a ausência de padronização ou de modelos básicos de qualidade dificultam os processos participativos, os quais ainda encontram barreiras ou decisões tomadas em outros campos isentos à participação social.

E, para contornar essa situação, no final da década de 1980 e início da década de 1990, iniciou a implementação de instrumentos governamentais em que a população começa a ser chamada para participar e ser ouvida nas discussões sobre a construção do planejamento. É um momento importante onde o Estado abre suas portas para discutir com a sociedade suas ações, planos, programas e projetos. Um exemplo disto é o Orçamento Participativo (OP) que objetiva influenciar e estimular os cidadãos a apresentarem sugestões ou até mesmo decidirem sobre os orçamentos públicos. Dessa forma, Porto Alegre-RS, no ano de 1989, se consagrou como o precursor das experiências de democracia participativa no Brasil, alcançando êxito e ganhando notoriedade nacional a partir da implementação dessa tipologia de iniciativa participativa (Ferreira, 2016; Guerra & Tacconi, 2018).

Após a consagração das experiências do OP, recentemente inicia-se no país outro processo importante de dar voz e vez a população, que tem suas raízes dentro desse tipo de Orçamento, passado a ser conhecido por PPA Participativo ou Plano Plurianual Participativo (PPA-P), que parte da ideia de que o cidadão e os demais segmentos sociais devem colaborar para a construção de uma gestão pública eficiente e que almeja atender os anseios da coletividade (Ferreira, 2016).

As primeiras tentativas de experiências práticas de implementação do PPA-P, surgiram com o Governo Federal, durante o período 2004/2007 e 2008/2011, mas que, infelizmente, não surtiu efeito esperado pela sociedade, que mais uma vez ficou sem participar efetivamente da elaboração orçamentária nesses períodos, com resultados satisfatórios. Já, durante o governo seguinte (2012/2015), teve um amplo processo participativo, desde a sua fase de elaboração, até a sua vigência por meio da sua gestão, seu monitoramento e sua avaliação. Essas diferentes experiências, têm incentivado o surgimento de iniciativas dos entes subnacionais a desenvolverem e efetivarem práticas participativas, cada um com suas particularidades, como foi o caso do Rio Grande do Sul, Prefeitura de Santo André/SP, Bahia, Maranhão, dentre outros (Ferreira, 2016).

Dessa forma, a gestão pública passa a desempenhar um papel inovador no seu planejamento, quando insere a população como eixo basilar na gestão e no controle de suas ações governamentais. Para isso, o Estado deve inserir no seu planejamento uma metodologia participativa na elaboração das políticas públicas, observando que “[...] a participação do cidadão no planejamento possibilita ao governo maiores informações para subsidiar as tomadas de decisões e avaliações (Oliveira; Oliveira; Vicentin, 2018, p. 2)

A partir desse cenário, Medeiros e Borges (2007, p. 68) afirma que o objetivo da “participação é o de possibilitar o contato mais direto e cotidiano entre os cidadãos e as instituições públicas, para possibilitar que estas considerem os interesses e concepções político-sociais daqueles no processo decisório”. Assim, essa participação envolve um comportamento expressivo dos cidadãos nas decisões e ações públicas, a partir de interesses e assuntos da coletividade de que sejam integrantes.

Seguindo esse contexto, o governo do estado do Rio Grande do Norte adotou um modelo proposto pelo Governo Federal para a elaboração do PPA 2016-2019 do RN, sendo construído diferentemente do plano anterior (2012-2015). Esse novo Plano visou, além de desburocratizar a atuação do Estado a inserção da participação social no processo de elaboração (Rio Grande do Norte, 2015). Dessa maneira, tornando-se a primeira experiência participativa na construção desse plano.

Esse aspecto participativo introduzido no planejamento governamental, por meio do PPA, é fundamental no ciclo da política pública, na qual podem acontecer fases distintas. Dessa maneira, “a participação pode ficar restrita apenas ao momento de prospecção de soluções, ou pode ser ampliada para o momento de decisão formal” (Secchi, 2010, p. 112). Torna-se fundamental que sejam construídos nesse processo, níveis máximos de participação ou níveis de poder cidadão, caso não ocorra, temos um recuo na luta e no diálogo social pela existência da “não-participação”, quebrando a relação entre Estado e Sociedade.

A partir dessa conjuntura de modificações na forma de planejar as políticas públicas da administração estadual, pretende-se analisar o processo de participação social do Plano Plurianual Participativo 2016-2019 do Estado do Rio Grande do Norte, o qual deixa de ser uma ferramenta meramente orçamentária, operacional e de viés burocrático, para ser um planejamento gerencial, com caráter mais estratégico e, principalmente, de caráter participativo.

É a partir dessa conjuntura de modificações na forma de planejar as políticas públicas estaduais, inserindo uma lógica, ferramentas gerenciais e participativas, que surge uma inquietação que se transforma em questionamento: Como ocorreu o processo de participação social do Plano Plurianual Participativo 2016-2019 do Estado do Rio Grande do Norte?

O objetivo geral deste estudo corresponde a analisar o processo de participação social no Plano Plurianual Participativo 2016-2019 do Estado do Rio Grande do Norte. Seus objetivos específicos são: a) Descrever o processo de elaboração do Plano Plurianual Participativo 2016-2019 do Estado do Rio Grande do Norte; b) Analisar o processo de participação social do Plano Plurianual Participativo 2016-2019 do Estado do Rio Grande do Norte.

O presente trabalho é relevante, pois analisa a participação social do PPA como fator essencial na transformação da gestão estadual, no qual a organização, a elaboração, a implementação, o monitoramento e a avaliação podem e devem contribuir para fortalecer a administração pública e, conseqüentemente, desenvolver as regiões e seus municípios, torna-se necessário para analisar esse novo contexto de planejamento na gestão pública.

Esse artigo contempla, além desta introdução, um referencial teórico (focado nos temas planejamento e participação), uma seção sobre os procedimentos metodológicos, uma parte voltada à apresentação dos resultados do estudo, outra centrada em suas análises, e, por último, as considerações finais.

## Planejamento e participação social

O escopo da presente pesquisa faz uma abordagem teórica acerca do Planejamento na Administração Pública, perpassando sucintamente pela Administração Pública e Nova Gestão, seguindo pelo PPA como ferramenta de planejamento, e finalizando com o conceito de participação na gestão pública.

## Planejamento na Administração Pública

A construção do Estado no Brasil sempre conviveu com problemas relacionados à gestão pública, ideia de uma condição de entropia na superfície do ambiente estatal, entre esse e a sociedade. No decorrer da história, especificamente a República Velha, percebeu-se que nossa administração pública era problemática, sendo marcada pelo estilo patrimonialista, que se renegava a inserir novos métodos, ferramentas e procedimentos organizacionais, que deveriam possibilitar a eficiência e eficácia da máquina administrativa e dos serviços públicos (Nogueira, 1998).

Toda essa conjuntura política iria desembocar na Revolução de 1930, que conseguiu eliminar o sistema oligárquico. No entanto, devido às circunstâncias para se firmar no poder, teve que incorporar os coronéis ao seu seio, por causa de diversos interesses políticos e econômicos aos quais teriam que combater. Assim, para sobreviver e se firmar no poder, essa nova fase teve que conviver com as velhas e novas conjunturas políticas. Neste sentido, compreende-se que esse “novo” sistema político-administrativo foi apoiado nas bases locais e nas particularidades da República Velha (Nunes, 1997).

A partir daí, passa-se a observar que, a Administração Pública buscar por uma modernização através de reestruturação para tornar a máquina administrativa mais eficiente e formar um plano de integração nacional. Realce que Di Pietro (2010) define a Administração Pública como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve, sob regime jurídico de direito público, para a consecução dos interesses coletivos e em sentido subjetivo como o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado.

Com isso, fica perceptível que a partir da Revolução de 1930, o planejamento ganha nível nacional com a ideia de uniformização para todo o país de seu uso, ao qual criaram ou utilizaram símbolos e mecanismos que tentavam por eliminar as identidades regionais e locais, no intuito de construir uma única identidade nacional, isto é, a ideia de nacionalismo, sem levar em considerações as potencialidades e particularidades regionais (Nunes, 1997).

Em 1964, com a instalação da Ditadura Militar, encerrou-se o processo de democracia no qual o país estava incidindo desde 1946. Esse novo regime, realizou medidas que centralizavam o poder, entre elas: o ingresso da intervenção do governo nos estados e municípios; executivo legislava através de decretos-lei; e, por fim, a extinção dos partidos políticos, com o cancelamento de seus registros (Nunes, 1997).

Nesse período, uma das metas implantadas foi a de um novo modelo de Estado, desenvolvimentista, como também, foi institucionalizada a reforma administrativa. Segundo Junquillo (2010), os militares iniciam uma nova fase reformista na administração do Brasil, visando à efetividade de suas ações gerenciais (Junquillo, 2010, p. 124).

Na década 1970, segundo Peter Evans (1993), o modelo de Estado adotado no país entra em crise, mas só no final dos anos 1970 se tornou evidente o estado desenvolvimentista intermediário. Paralelamente ao descontrole fiscal, diversos países passaram a apresentar redução nas taxas de crescimento econômico, aumento do desemprego e elevados índices de inflação. A desaceleração econômica mundial foi explicada por alguns entraves como a crise do Estado, que não soubera processar de forma adequada suas responsabilidades. A des-

ordem econômica expressava agora a dificuldade do Estado em continuar a administrar as crescentes expectativas em relação à política de bem-estar social aplicada com relativo sucesso no pós-guerra, ou melhor, nos 1930 anos da década de ouro.

O tema da Reforma do Estado se insere em um projeto maior no Brasil, o da redemocratização do país. Já nos anos 1980, o processo de transição política foi caracterizado por um amplo conjunto de mudanças que conduziram muitos países latino-americanos, dentre eles o Brasil, a romper com o passado autoritário e instaurar regimes democráticos (Abrucio, 2006).

Assim, a partir das ideias e reformas baseadas na chamada Nova Gestão Pública (NGP) que começaram a surgir nos anos 1990, e que balizaram novos processos de transformações em diversos países, buscou-se o objetivo de atacar dois males burocráticos: a ineficiência relacionada ao excesso de procedimentos e controles processuais, e a baixa responsabilização dos burocratas frente ao sistema político e à sociedade. Para alcançar esses objetivos, “[...] sua proposta básica foi flexibilizar a administração pública e aumentar a accountability ou responsabilização governamental” (CLAD, 2000).

No tocante ao Brasil, pode-se dizer que não ficou de fora desse processo reformista que estava acontecendo pelo mundo. Para Sano e Abrúcio (2008, p. 64), o “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, formulado pelo então Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare), seguiu muitas das linhas básicas da Nova Gestão Pública”. Além disso, identifica-se que inúmeros governos a nível estadual adotaram depois essas novas formas de gestão.

Segundo Rodrigues (2005), a Nova Gestão Pública envolve um conjunto de práticas de gestão associadas à adoção de ferramentas administrativas oriundas no mundo da gestão privada, para solucionar os problemas de eficiência da gestão pública bem como para melhorar as relações entre o Estado e a Sociedade.

Aqui no Brasil, na década de 90 foi marcada por uma crise discursiva, alimentada por dois projetos estruturantes: o Projeto Neoliberal e o Projeto Democratizante. O primeiro baseia-se num Estado Mínimo e Minimalista, o qual transfere suas responsabilidades para a sociedade; e, o segundo, centra-se na participação social, sendo o cidadão personagem central na transformação sociopolítica (Dagnino, 2004, p. 157).

Dessa maneira, tínhamos uma tradição do Planejamento Econômico Cepalino, no qual o Estado era Coordenador e Investidor. Com isso, os Planos dos anos 1950, 1960 e 1970 foram marcados pela ausência de disciplina fiscal, pelo voluntarismo, não formalizados em lei e dependentes do orçamento monetário, devido a uma conjuntura de expansão mundial vigente nesse momento. Assim, começa a haver um descolamento entre o planejado e o executado, baseado em outputs e não em outcomes (resultados). Só depois é que se começa a praticar o Planejamento Estratégico, inicialmente muito direcionado a ideia de Planejamento Econômico. Enfim, nossa tradição de planejamento no setor público é quase toda voltada para a dimensão econômica (Nunes, 1997; Dagnino, 2004; Rezende, 2008).

Partindo desse pressuposto, o planejamento pode ser entendido como “sinônimo de objetivar, pensar, sonhar, desejar e etc [...]” (Rezende, 2008, p. 15). Assim, planejar é uma ação intrínseca ao indivíduo, mesmo de forma cognitiva, em que utilizamos o planejamento para traçar metas, alcançar objetivos e obter resultados.

Para Oliveira (2012), o sentido de planejamento significa:

*[...] a metodologia administrativa que permite diagnosticar e analisar situações atuais de estabelecer resultados pelas – objetivos e metas – a serem alcançados pelas organizações e de delinear ações – estratégias – para alcançar estes resultados, bem como estabelecer leis e normas – políticas – que servem de sustentação a esse procedimento administrativo (Oliveira, 2012, p. 41).*

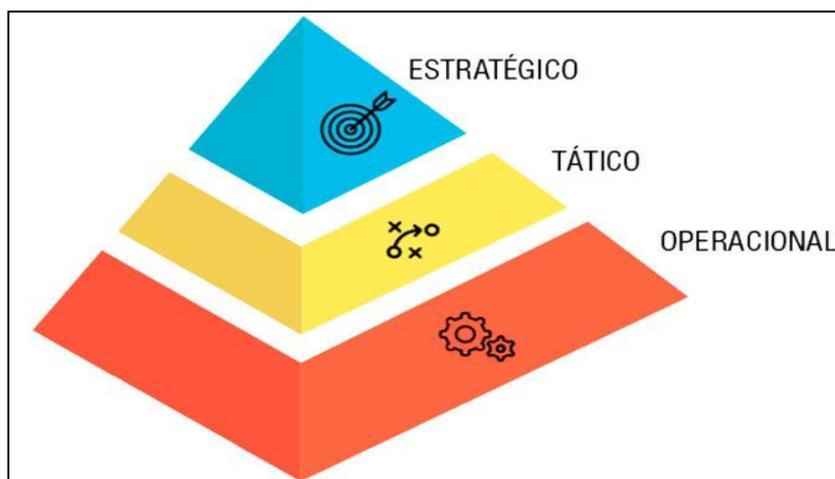
Neste viés, pode-se dizer que o planejamento na administração pública pode ser dividido em três níveis interligados e diferenciados entre si. Esses níveis são: Nível Estratégico, Nível Tático e Nível Operacional.

O primeiro que fica no topo da pirâmide é o nível estratégico, que envolve as decisões estratégicas tomadas por meio da elaboração do planejamento estratégico que segundo Oliveira (2012), é nele que se realiza os estudos macros e complexos da organização, tanto interno quanto externo, ou seja, é o que “[...] consolida a interação entre os aspectos externos ou controláveis e os aspectos externos ou não controláveis das organizações” (Oliveira, 2012, p. 43).

O segundo nível, refere-se ao tático e está no centro da pirâmide como intermediário, que corresponde às ações táticas do planejamento tático, focalizados em trabalho de área específicas e não com toda a organização, desdobrando as estratégias da organização em ações da área que serão realizadas no âmbito do dia-a-dia no próximo nível (Oliveira, 2012)

O terceiro e último nível é o operacional e está na base da pirâmide e é o que segundo Oliveira (2012, p. 44), “formaliza, os documentos escritos, os processos administrativos estabelecidos para o desenvolvimento da organização” de modo a tonar rotina administrativa que ao longo do tempo propiciará o alcance das estratégias organizacionais sob a batuta do nível tático.

**Figura 1 - Níveis do Planejamento na Administração Pública**



Fonte: Magoga, 2020.

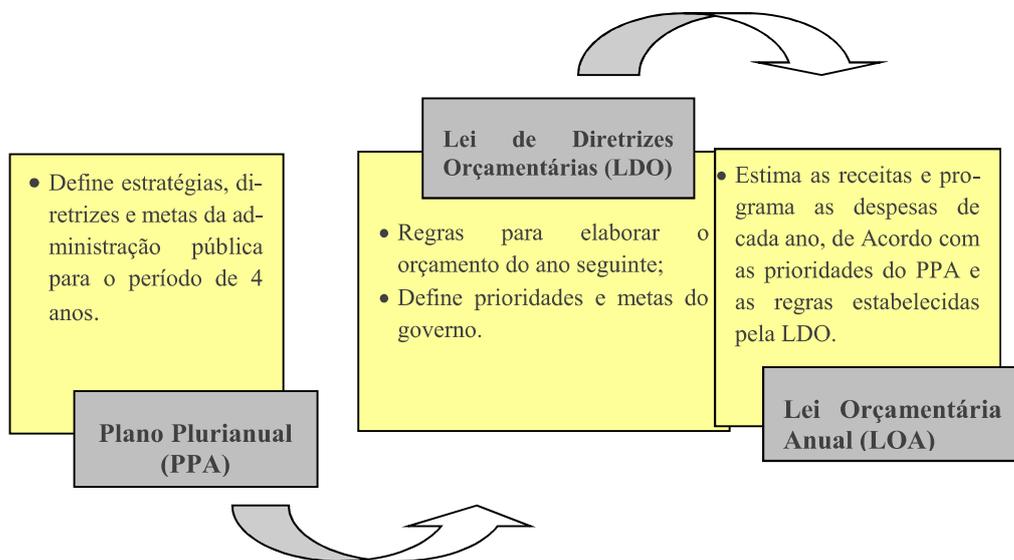
Já para Chiavenato e Sapiro (2003), o planejamento operacional é moldado para o processo de execução ou implementação de uma atividade ou operação específica de um setor ou organização, tendo uma duração de curto prazo, que se formaliza através de documentos escritos, processos e métodos de trabalho. Assim, a elaboração de um planejamento eficiente na administração pública requer uma interação entre esses três níveis de planejamento. Com isso, para que haja na administração pública um planejamento adequado de suas ações

públicas, torna-se fundamental um bom planejamento e execução das fases das políticas públicas a serem promovidas ou desenvolvidas.

### O Plano Plurianual como Ferramenta de Planejamento

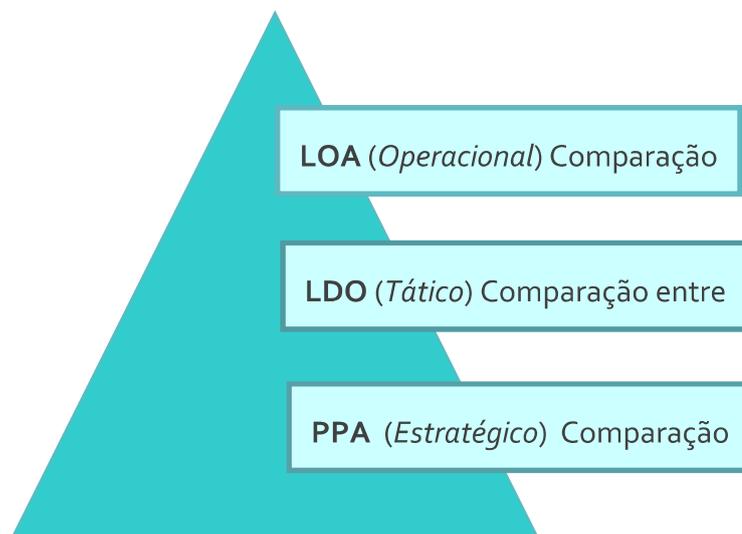
A Constituição Federal Brasileira (1988) viabilizou para o planejamento governamental, a ligação entre o planejamento e o orçamento, no qual o poder executivo passou a ter a atribuição de planejar, por meio da elaboração de instrumentos como Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentaria Anual (LOA), que tratam da vinculação entre o planejamento e o orçamento público. A seguir, a figura sintetiza a relação entre os instrumentos legais:

Figura 2 - Instrumentos do Planejamento Governamental



Fonte: ENAP, 2017, p. 17.

Figura 3 - Comparação entre o planejamento e o orçamento



Fonte: ENAP, 2017, p. 11.

Pensando no planejamento governamental, percebe-se que existe também uma interligação entre os níveis e os instrumentos de planejamento.

Numa visão de ciclo orçamentária, o PPA, a LDO e a LOA são as peças primordiais na elaboração e execução orçamentária brasileira. Essas ferramentas conduzem esse ciclo no Brasil e são intimamente interligadas, desenvolvendo um modelo conectado de planejamento e orçamento, devendo ser utilizado pelos três entes da Federação: Municípios, Estados e União. Além disso, segundo a ENAP (2017), esses instrumentos representam uma verdadeira 'pirâmide orçamentária', no qual consta na o PPA, no meio a LDO e no topo a LOA, conforme demonstrado na figura a seguir, que apresenta uma comparação entre o orçamento e o planejamento

Para se tornar mais compreensível, abaixo tem-se um quadro síntese que aborda os três instrumentos de planejamento, suas definições, vigências, prazos e quais os níveis de planejamento em que se enquadram.

**Quadro 1 - Síntese dos Instrumentos de Planejamento**

Instrumento	Definição	Vigência	Prazo	Nível
PPA	É o plano que estabelece as diretrizes, objetivos, programas e metas a serem seguidos pelo Governo Federal, Estadual ou Municipal. Ele inicia no segundo ano do mandato do Chefe do Poder Executivo e vai até o último dia do primeiro exercício financeiro do mandato seguinte.	4 anos	Médio	Estratégico
LDO	É a norma que estabelece metas e prioridades para o exercício seguinte, inclui as despesas de capital (investimento) para o exercício subsequente, orienta a Lei Orçamentária Anual (LOA), dispõe sobre mudanças na legislação tributária, estabelece a política de aplicação das agências de fomento e define as metas fiscais.	1 ano	Curto	Tático
LOA	É o orçamento público propriamente dito. É discutida e aprovada todo ano, trazendo a programação dos gastos governamentais em cada área, bem como a previsão das receitas para custear esses gastos.	1 ano	Curto	Operacional

Fonte: Elaborado a partir de ENAP, 2017.

Dessa forma, nosso objeto de pesquisa, o PPA, passou a ser o instrumento fundamental do planejamento governamental, por explicitar suas ações e finalidades para um período de médio prazo (quatro anos). Para isso, o seu processo de implementação deve seguir processos coesos e bem planejados para que se possa executar da forma pensada e desejada (Brasil, 2008, p. 114-118).

Giacomoni (2005, p. 200), destaca que o PPA é formado pela "[...] síntese dos esforços de planejamento de toda a Administração Pública, orientando a elaboração dos demais planos e programas de governo, assim como o próprio orçamento anual".

Dessa maneira, torna-se importante que o PPA seja conduzido de forma flexível, para que suas modificações e ajustes reflitam sua própria necessidade e sirvam para retroalimentar o processo e as políticas públicas. A partir disso, Nascimento (2006, p. 81), diz que "por meio de seu acompanhamento e avaliação, torna-se possível a

verificação da efetividade na execução de seus programas e revisão dos objetivos e metas definidas inicialmente”.

## Participação social na gestão pública

A Constituição Federal de 1988 é o marco inaugural da participação social desse período. O próprio contexto democrático nacional favoreceu a mobilização da sociedade para debater temas como descentralização, autonomia municipal, poder local e Reforma do Estado, mas o processo de transição vivenciado pela sociedade brasileira no período transformou a participação e a democracia participativa em temas centrais de discussão.

Nesse contexto de amplas reformas, cresceu, no mundo e no Brasil, o interesse na democracia participativa em paralelo à permanência e aperfeiçoamento das instituições da democracia representativa.

Se for fato que hoje o sistema político brasileiro preenche os requisitos mínimos de um sistema democrático, não significa que se tenha esgotado os componentes de uma democracia substantiva. Basta lembrar que as instituições políticas da democracia brasileira funcionam lado a lado a uma situação de ausência de direitos e de marginalização face à precária cobertura dos serviços básicos proporcionados pelo Estado. Com isso, uma parcela expressiva da sociedade ainda não desfruta da cidadania plena.

Podemos argumentar que a questão democrática vai além da consagração das regras formais que legitimam o regime, ou seja, não basta conquistar a consolidação das “regras do jogo”, implantando os princípios e fundamentos da ordem democrática formal. Então se torna importante que a sociedade entenda tais regras, os indivíduos estejam habilitados a participar, como também, que o Estado busque equacionar o déficit de capacidade de gestão em produzir resultados socialmente desejados, em outras palavras, que aumente a sua governança.

O cumprimento das duas condições significa retomar a importância do conteúdo social e político da democracia e ampliar os direitos de cidadania. É fundamental a construção de espaços públicos, nos quais o cidadão comum se incorpore aos processos de formulação, decisão e fiscalização das políticas públicas e que possa se afirmar o controle social sobre a gestão pública. Esse é o significado de participação social que se consolida no Brasil.

Assim, podemos afirmar que, “a ênfase à participação na agenda democrática se traduziu na proposição e instituição de mecanismos de formulação e gestão de políticas públicas baseadas no envolvimento de representantes da sociedade civil...” (Farah, 2006, p. 46).

Então, quanto maior a participação da sociedade, maiores as chances de se traduzir a vontade popular e produzir resultados positivos nas condições de vida da população. É importante ressaltar que, na concepção dos atores da democracia participativa, são os espaços públicos que propiciam uma efetiva participação e alargamento da cidadania, devendo ser criados sob a premissa da inclusão, ou seja, voltados para empoderamento dos marginalizados e para o reconhecimento das diferenças (Farah, 2006, p. 65).

Quando se amplia o acesso da população às informações sobre propostas, decisões, ações e recursos governamentais, cria-se uma condição mais favorável a uma efetiva accountability da parte dos governantes.

Nos estudos recentes sobre a participação social posta em prática no Brasil (conselhos, conferências, fóruns, orçamentos participativos, etc.) é possível observar um esforço de articulação entre participação e represen-

tação. Os mecanismos de participação não devem se contrapor aos mecanismos formais da democracia representativa. Em outras palavras, participação e representação podem e devem ser vistos como complementares na busca do aperfeiçoamento da democracia.

Neste sentido, para uma análise mais efetiva e coesa sobre a participação social no Plano Plurianual 2016-2019 do Rio Grande do Norte, será tomada como referência a "Escada da Participação Cidadã" elaborada por Sherry R. Arnstein (2002), que apresenta os tipos de participação e de "não-participação". Essa tipologia conceitual e metodológica possui oito níveis que podem auxiliar na análise dessa temática.

**Quadro 2 - Escada da Participação Cidadã**

8	Controle cidadão	Níveis de poder cidadão
7	Delegação de poder	
6	Parceria	
5	Pacificação	Níveis de concessão mínima de poder
4	Consulta	
3	Informação	
2	Terapia	Não-participação
1	Manipulação	

Fonte: Arnstein, 2002, p. 5.

O primeiro nível é classificado por "não-participação" que contempla os dois primeiros degraus da escada são (1) Manipulação e (2) Terapia. Esses degraus representam os níveis de "não-participação" contraposição à genuína participação. Segundo Arnstein (2002, p. 5), "seu objetivo real não é permitir a população a participar nos processos de planejamento ou conduzir programas, mas permitir que os tomadores de decisão possam "educar" ou "curar" os participantes".

No segundo nível que representa a "concessão mínima de poder", se encontram os degraus (3) Informação, (4) Consulta e (5) Pacificação. Os degraus 3 e 4 avançam a níveis de concessão limitada de poder que permitem aos sem-nada ouvir e serem ouvidos. É importante frisar que, quando estes níveis são definidos pelos poderosos como o grau máximo de participação possível, existe a possibilidade de os cidadãos realmente ouvirem e serem ouvidos. Mas nestes níveis, eles não têm o "[...] poder para assegurar que suas opiniões serão aceitas por aqueles que detêm o poder. Quando a participação está restrita a esses níveis, não há continuidade, não há "músculos", ou seja, não há garantia de mudança do status quo" (Arnstein, 2002, p. 5-6). Já o último degrau desse nível, que é a (5) Pacificação, consiste "simplesmente de um nível superior desta concessão limitada de poder, pois permite aos sem-nada aconselhar os poderosos, mas retém na mão destes o direito de tomar a decisão final. Subindo a escada estão níveis de poder cidadão com degraus crescentes de poder de decisão" (Arnstein, 2002, p. 5-6).

O terceiro e último nível da escada representa o "poder do cidadão", onde estão os degraus (6) Parceria, (7) Delegação de poder e (8) Controle cidadão. Aqui, os cidadãos podem participar de uma (6) Parceria que lhes "[...] permita negociar de igual para igual com aqueles que tradicionalmente detêm o poder. Nos degraus superiores, (7) Delegação de poder e (8) Controle cidadão, o cidadão sem-nada detém a maioria nos fóruns de tomada de decisão, ou mesmo o completo poder gerencial (Arnstein, 2002, p. 6).

Portanto, é destacável que, essa escada de oito degraus é uma simplificação que auxilia na compreensão, análise e ilustra a questão da participação na tomada de decisão: que existem graus bastante diferentes de participação cidadã. Além disso, ajuda a desvendar e entender tanto a participação do cidadão, quanto o grau permitido de participação pelo poder público.

## Procedimentos metodológicos

Objetivando uma maior compreensão acerca do processo de participação social do Plano Plurianual Participativo 2016-2019 do Rio Grande do Norte, o presente trabalho possui natureza descritiva-exploratória e método misto (quali-quantitativo). Assim, conforme as análises de Collins e Hussey (2005) a respeito da pesquisa exploratória, observa-se que ela pode ser considerada como aquela que é “realizada sobre um problema ou questão de pesquisa quando há pouco ou nenhum estudo anterior em que possamos buscar informações sobre a questão ou o problema” (Collins e Hussey, 2005, p. 24).

Dessa forma, o presente trabalho exige uma abordagem de análise que Creswell (2010, p. 238), caracterizada como uma pesquisa que emprega análise dos métodos mistos, a qual permite uma interligação entre os enfoques qualitativos e quantitativos, utilizando os potenciais dessas metodologias, conferindo maior credibilidade aos cruzamentos de dados e informações e, assim, transformando-as em uma construção uniforme (Creswell, 2010, p. 238).

A estratégia de métodos mistos utilizada foi a Estratégia Exploratória Sequencial. Inicialmente, ela utiliza uma fase de coleta e de análise dos dados qualitativos e, em seguida, ocorre a segunda fase de coleta e de análise dos dados quantitativos, que é realizada sobre os resultados da fase qualitativa. O maior peso é conferido à primeira fase e os dados são ajustados por sua vinculação entre a análise dos dados qualitativos e a coleta dos dados quantitativos. Dessa forma, fica evidente que o objetivo dessa estratégia é empregar os dados e resultados quantitativos para auxiliar na compreensão dos dados qualitativos (Creswell, 2010, p. 248). Esses dados quantitativos advêm do levantamento documental, em especial dos formulários das oficinas temáticas, dos quais foram realizadas Análises Exploratórias de Dados - AED.

Assim, para proporcionar mais relevância e coerência ao trabalho, a pesquisa teve como subtipo o Estudo de Caso que se refere a uma abordagem metodológica de investigação especialmente adequada quando procuramos compreender, explorar ou descrever acontecimentos e contextos complexos, nos quais estão simultaneamente envolvidos diversos fatores e setores (Yin, 2001, p. 10).

Quanto a abrangência do estudo utilizou-se o tipo amostral não probabilístico e, como subtipo, uma amostra por julgamento. Dessa forma, de acordo com Mattar (2001), a amostra não probabilística pode ser entendida como a escolha das partes da “[...] população para compor a amostra depende ao menos em parte do julgamento do pesquisador ou do entrevistador no campo. Não há nenhuma chance conhecida de que um elemento qualquer da população venha a fazer parte da amostra” (Mattar, 2001, p. 226). Ainda de acordo com Mattar (2001), a seleção de amostras por julgamento é “[...] realizada de acordo com o julgamento do pesquisador. Se for adotado um critério razoável de julgamento, pode-se chegar a resultados favoráveis” (Mattar, 2001, p. 227-229).

A partir daí, decidimos que a unidade de análise seria o PPA 2016-2019. Dentro do universo pesquisado houveram seis entrevistados, mas levamos em consideração uma categoria de unidade de análise a partir da visão do Estado (subdivididos no campo Político e Técnico), e da visão da Sociedade (Conselhos Estaduais). Abaixo, apresentamos um resumo do perfil das categorias em estudo:

**Quadro 3 - Perfil das categorias de análise dos atores entrevistados**

Categoria	Subcategoria	Função	Representação	Planejamento
<b>Estado</b>	Político	Secretário	SEPLAN	Estratégico
	Técnico	Coordenador	SEPLAN	Tático
	Técnico	Técnico	SESED	Operacional
<b>Sociedade</b>	Conselho	Presidente	Educação	Estratégico
		Presidente	Saúde	
		Vice-Presidente	Assistência	

Fonte: Elaborado pelo autor, 2020.

No tocante à primeira categoria, foram entrevistados três profissionais especializados ou responsáveis pela elaboração e implementação dessa peça de planejamento, envolvidos no processo de elaboração e execução.

Já na segunda categoria, trabalhamos com três representantes/presidentes de Conselhos Estaduais do RN da época. A escolha por estes conselhos emerge devido a eles exercerem políticas públicas estratégicas do governo à época, por estarem preconizados na Constituição Federal e possuírem recursos de transferência federal.

Para a coleta de dados, foram necessárias informações obtidas através da coleta de dados primários e secundários (Mattar, 1996, p. 48). Assim, realizamos também uma pesquisa documental (bibliográfica, documentos oficiais e internet), fotografias, entrevistas semiestruturadas e observação participante, (diário de campo). Tanto a coleta quanto a análise dos dados foram iniciadas na SEPLAN/RN.

Para organização e interpretação das informações foi a análise de conteúdo, no qual foi utilizado um conjunto de ferramentas metodológicas que atuam de forma objetiva e sistemática de descrição e se aplicam a discursos diversos, permitindo a interação entre pesquisador e o produto, autor e texto (Richardson, 1999, p. 222-223). Assim, os resultados da pesquisa foram analisados através da análise dos dados quantitativos e qualitativos – este por meio de análise de conteúdo.

Assim, a categorização é uma intervenção classificatória de elementos constitutivos, de um conjunto por diferenciação e, seguidamente, por reagrupamento de acordo com o gênero, segundo os padrões antecipadamente determinados (Bardin, 2011, p. 145-146).

No tocante à análise quantitativa, utilizamos a Análise Exploratória dos Dados (AED), que consiste em “[...] resumir e organizar os dados coletados através de tabelas, gráficos ou medidas numéricas, e a partir dos dados resumidos procurar alguma regularidade ou padrão nas observações (interpretar os dados)” (Reis e Lino, [s.a], p. 7). E, a escala de mensuração utilizada foi a escada de participação cidadã, que representa o quanto de informação cada variável apresentou. Foi utilizada essa escada, composta pelos níveis ou tipos de “participação” e de “não-participação”, que possui oito níveis e auxilia na análise dessa temática (Arnstein, 2002, p. 5).

Seguindo o coração da análise de conteúdo, entrevistas foram gravadas e transcritas. As informações, originárias de falas e documentos, foram organizadas sob o norte das categorias e interpretadas. Os dados quantitativos foram colocados na ferramenta Excel e, posteriormente, tabulados, interpretados e analisados. Tais atos permitiram a efetivação de inferências, que serão detalhadas a seguir.

## **Análise e interpretação dos resultados**

Nesta seção, iremos analisar e apresentar os resultados da pesquisa sobre o processo de participação social do Plano Plurianual Participativo 2016-2019 do Rio Grande do Norte. Inicialmente, analisamos os dados quantitativos por meio da segmentação dos participantes das oficinas temáticas realizadas durante esses encontros. Por último, apresentamos os resultados da pesquisa qualitativa através da análise dos dados coletados.

### **Características do perfil dos participantes do processo de Elaboração do PPA 2016-2019**

Localizado na região do Nordeste brasileiro, o estado do Rio Grande do Norte possui território de 244.567 km<sup>2</sup> e população estimada em 2020 foi de 3.534.165 habitantes, o que determina uma densidade demográfica de 59,99 indivíduos por km<sup>2</sup>. Nota-se que em 2010, 77,81% da população está concentrada na zona urbana e 22,19% na zona rural, possuindo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) 0,684, estando no 16º lugar no ranking nacional. (IBGE, 2020).

Dessa forma, para uma categorização dos participantes dos 10 Encontros Territoriais Participativos para a Elaboração do Plano Plurianual Participativo 2016-2019 do RN, optou-se pela seguinte classificação: para o grupo da Sociedade, foram incluídas representações da sociedade civil organizada (associações, estudantes, professores, movimentos sociais, pessoas que se identificaram como participante), Setor Público (representantes dos municípios – poderes executivo e legislativo; estaduais – poderes executivo, legislativo; e, federal – representantes de instituições e representantes de ministérios federais) e Setor Privado (representantes de setor privado como empresários e comerciantes). Assim, os dados quantitativos apresentam as características do perfil dos participantes desse processo de elaboração, cujas informações servem de pano de fundo para aprofundar a pesquisa qualitativa.

A partir das imagens abaixo, demonstra-se a realização da abertura do evento nos territórios (Seridó) e foto da oficina (Sertão Central, Cabugi e Litoral Norte) nos quais a sociedade civil esteve presente, mesmo que seja em maior ou menor grau, a depender do local. Esse grau de participação pode ser considerado pelo nível de engajamento cívico, característico de algumas regiões do Estado. Verificou-se elevado quantitativo de pessoas no evento de abertura no Seridó, que é uma região conhecida pelo seu potencial participativo.

É importante frisar que esses Encontros Territoriais tinha um público estimado de 200 participantes para cada território. Apesar da mobilização realizada pela SEPLAN/RN em período que antecedeu o evento, o público presente foi inferior ao previsto. Dessa maneira, se fossem realizados 10 encontros e a perspectiva era de 200 participante em cada, teríamos uma previsão de 2.000 mil pessoas. Entretanto, isso não ocorreu, podendo ser constatado logo a seguir na Tabela 1.

**Tabela 1 - Percentual dos participantes das Oficinas Temáticas, dos Encontros Territoriais Participativos para a Elaboração do Plano Plurianual Participativo 2016-2019**

Território	Sociedade	%	Setor Público	%	Setor Privado	%	Total	%
Agreste Litoral Sul	37	41%	53	59%	0	0%	90	100%
Sertão do Apodi	25	41%	33	54%	3	5%	61	100%
Alto Oeste	26	39%	40	61%	0	0%	66	100%
Assu-Mossoró	34	46%	40	54%	0	0%	74	100%
Potengi	18	41%	26	59%	0	0%	44	100%
Trairi	26	42%	36	58%	0	0%	62	100%
Mato Grande	31	49%	32	51%	0	0%	63	100%
Seridó	59	53%	52	47%	0	0%	111	100%
Sertão Central, Cabugi e Litoral Norte	18	35%	34	65%	0	0%	52	100%
Terras Potiguanas	44	31%	97	68%	1	1%	142	100%
<b>TOTAL</b>	<b>318</b>	<b>41,5%</b>	<b>443</b>	<b>58%</b>	<b>4</b>	<b>0,5%</b>	<b>765</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaborado pelo autor, 2020.

Aqui o enfoque está em perceber até que ponto o percentual de participação dos integrantes da categoria da Sociedade foi representativa, isto é, a relação quantitativa de presença das “[...] organizações do terceiro setor que são as organizações não-governamentais, as fundações privadas e as entidades filantrópicas” em relação as demais categorias (Secchi, 2010, p. 93).

A Tabela 1 que traz na sua essência um panorama quantitativo da presença nos Encontros Territoriais Participativos para a Elaboração do Plano Plurianual Participativo 2016-2019, evidenciando os territórios e o percentual de cada categoria nas oficinas temáticas, demonstra o reduzido número de cidadãos que se fizeram presentes aos eventos, o que denota fragilidade na ampliação da participação da sociedade no planejamento público.

Como a previsão de 200 participantes por encontro, sendo que o total geral chegaria a um quantitativo de 2.000 mil pessoas, fica perceptível que a meta para atingir o objetivo não foi alcançada. Verifica-se que o alcance da meta total prevista para a quantidade de participantes chegou a 38%, expresso pela presença de 765 de todas as categorias. Assim, faltaram o equivalente a 1.235 pessoas, que correspondia a 62% do previsto. Com isso, constata-se o baixo percentual de participação social nos eventos que deveriam promover o diálogo com a sociedade e, conseqüentemente, a possibilidade de contribuição de parte da população na inserção de demandas no planejamento estadual, o que poderia aproximar o PPA em convergência com os anseios da sociedade. Abaixo, detalha-se o percentual de participação por categoria nos referidos encontros, especificamente, nas oficinas temáticas dos Encontros Territoriais.

Os Encontros Participativos nos Territórios ocorreram durante o mês de junho de 2015, e percorreu todas as regiões do estado, totalizando 10 encontros que foram idealizados como espaços de diálogos para a população apresentar suas sugestões a serem incorporadas ao planejamento a serem expressas no PPA. Abaixo, apresenta-se o cronograma de realização dos referidos encontros.

**Tabela 2 – Cronograma dos Encontros Territoriais Participativos para a Elaboração do Plano Plurianual Participativo 2016-2019, durante o mês de junho de 2015.**

Nº	Território	Município Sede	Data	Total de Participantes
01	Agreste Litoral Sul	Canguaretama	02/06	90
02	Sertão do Apodi	Apodi	09/06	61
03	Alto Oeste	Pau dos Ferros	10/06	66
04	Assu-Mossoró	Mossoró	11/06	74
05	Potengi	São Paulo do Potengi	15/06	44
06	Trairi	Santa Cruz	16/06	62
07	Mato Grande	João Câmara	17/06	63
08	Seridó	Caicó	22/06	111
09	Sertão Central, Cabugi e Litoral Norte	Angicos	25/06	52
10	Terras Potiguaras	Natal	26/06	142
<b>TOTAL</b>				<b>765</b>

Fonte: elaborado a partir de Rio Grande do Norte, 2015, p. 15.

Observando a Tabela 2 é possível confirmar baixa representatividade em grande parte dos territórios, com números poucos expressivos de participantes. Além disso, os números ainda não apresentam uma classificação das categorias presentes nesses eventos. É mister ressaltar que, devido a elevada importância que esses momentos teriam, tanto na questão do planejamento e das políticas públicas quanto para ampliar os espaços de diálogo com a sociedade, melhorando a relação entre Estado-Sociedade, tornou-se um pouco frustrante por não alcançar o número de previsto de indivíduos.

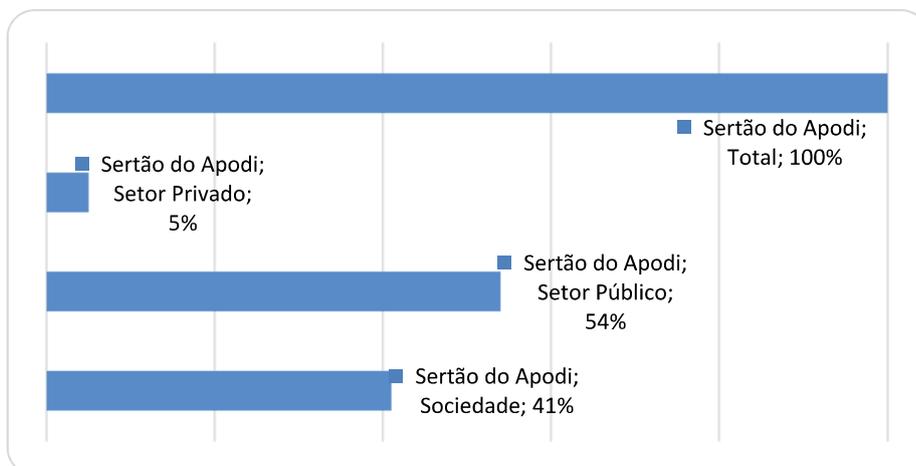
Com o convite para a sociedade participar dos debates nos espaços de diálogos dos encontros territoriais, em que ela poderia apresentar seus problemas, demandas e interesses coletivos, emerge um “[...] conjunto de expectativas gerado pela governança pública. Dessa maneira, devido a sua defesa de interesses, entendidos como coletivos, as organizações não-governamentais são chamadas para participar...” (Secchi, 2010, p. 93-94). Entretanto, nesse caso, convocada apenas para consulta e não para a tomada de decisão, como na implementação da política pública.

A partir desse contexto, identifica-se dentre os 10 Encontros Participativos ocorridos nos Territórios do estado do Rio Grande do Norte, três territórios nos chamam atenção devido à presença elevada, sendo três fatores observados nas oficinas temáticas: o quantitativo de atores representantes do setor privado, da sociedade e público.

Um desses encontros, cujo o maior quantitativo do setor privado foi identificado no segundo Encontro Participativo ocorrido no Território Sertão do Apodi, no município de Apodi, no Sindicato dos Trabalhadores Rurais, que contou com um total 61 participantes, sendo 41% da sociedade, 54% do setor público e 5% setor privado.

A partir dos dados, constata-se que a representatividade maior é do setor público, que concentra os integrantes dos três entes federados. Mas, um fator que chamou atenção foi o percentual de participantes do setor privado que foi de 5%. Em termos percentuais, foi o maior já registrado nesses encontros. Com esses dados, torna-se evidente que a representatividade da sociedade civil não conseguiu ultrapassar a representação estadual, quando que para ser um processo participativo efetivo, a categoria social deve ser superior ou igual as demais, para assim poder apontar uma possibilidade de equilíbrios de forças, porém ressalvamos que quantidade nem sempre reflete em qualidade e poder de barganha em inserção das demandas, pois há aspectos de poder na arena pública de decisão.. Abaixo, podemos verificar com mais clareza a partir da representação gráfica.

**Gráfico 1 - Percentual de participantes nas oficinas temáticas por categoria de atores, no Território Sertão do Apodi, 2015**

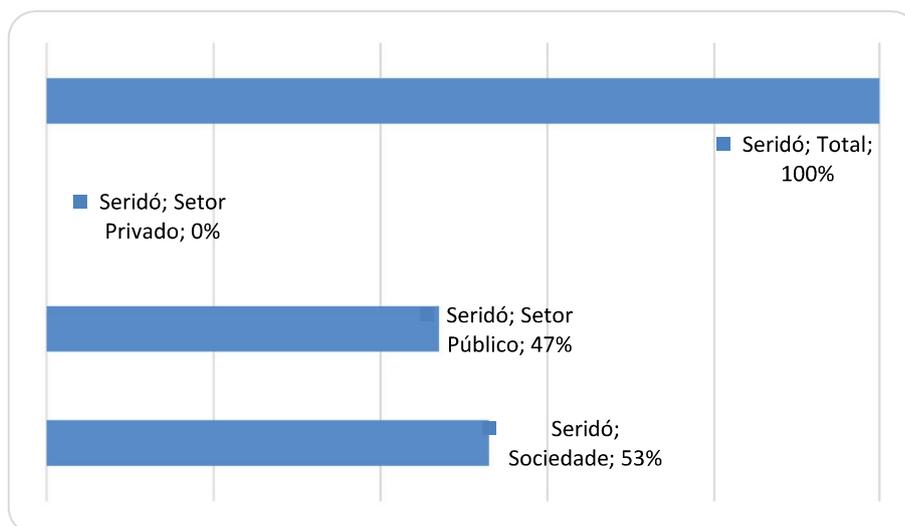


Fonte: Elaborado pelo autor, 2020.

No caso do Encontro, cujo o maior quantitativo de representantes do setor da sociedade foi verificado, no oitavo Encontro Participativo no Território Seridó, no município de Caicó, na UFRN, que totalizou um número de 111 integrantes, sendo que a categoria da sociedade apresentou um percentual de 53%, setor público 47% e o setor privado sem representação, apresentando 0%. Aqui, constata-se que os Encontros Territoriais deveriam ser superioridades na presença da sociedade, pois esses eventos foram desenhados, inicialmente, para construir momentos em que os cidadãos, hegemonicamente, apresentariam suas demandas, no entanto, não foi o que se constatou nos demais territórios. Dessa maneira, demonstra os limites encontrados na realização desses eventos em promover a ampliação do debate público com a sociedade, em que apenas o Seridó foi o único, entre os 10 (dez), a alcançar a superioridade da participação social em detrimento das outras categorias. Abaixo, tem-se a representação gráfica que demonstra os percentuais alcançados neste território.

É notório que o encontro promovido neste território, foi o segundo maior número registrado de participantes e, que nele foi identificado, a partir do gráfico abaixo, onde ocorreu o maior percentual geral de representatividade da categoria da Sociedade, além de ter o menor percentual de presença do setor público. Isso é justificado pela característica da região que detém um engajamento civil bastante atuante e conhecido no estado, como também, pode ter sido pelo fator de uma articulação maior responsável "por articular, junto às prefeituras a participação tanto do governo municipal quanto das organizações sociais e associações, devido a minha relação com a região e ao conhecimento pessoal com vários gestores municipais" (Diário de Campo, 20 de outubro de 2020).

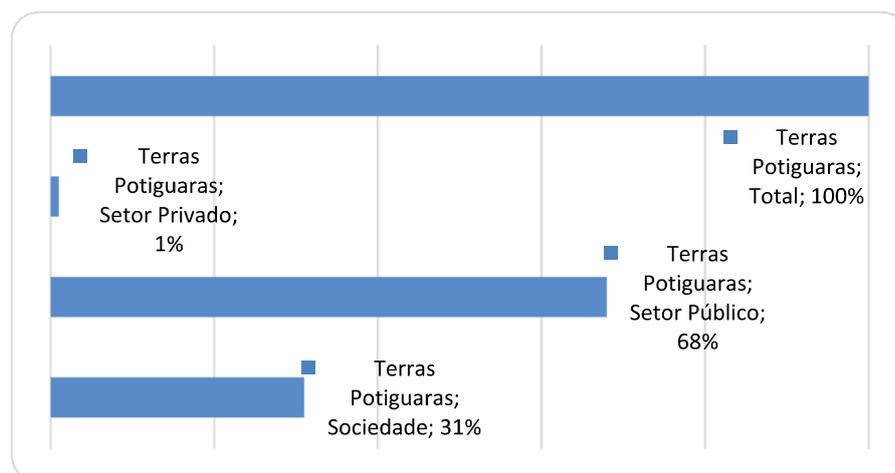
**Gráfico 2 - Percentual de participantes nas oficinas temáticas por categoria de atores, no Território Seridó, em 2015.**



Fonte: Elaborado pelo autor, 2020.

Já, o Encontro que obteve o maior percentual de representantes do setor público foi apurado no décimo e último Encontro Participativo, no Território Terras Potiguaras, no município de Natal, na Escola de Governo Dom Eugênio de Araújo Sales, no Centro Administrativo do Estado, com um total de 142 pessoas participando das oficinas temáticas. Desse total, a categoria da sociedade apresentou um percentual de 31%, setor público 68% e setor privado 1%. Entretanto, percebe-se que foi o encontro que teve o maior número de pessoas presentes nas oficinas temáticas, no entanto, foi o território com menor percentual de representação da sociedade civil, mesmo sendo realizado na capital potiguar, na qual existem inúmeras organizações sociais.

**Gráfico 3 - Percentual de participantes nas oficinas temáticas por categoria de atores, no Território Terras Potiguaras, 2015.**



Fonte: Elaborado pelo autor, 2020.

Dessa maneira, isso aconteceu devido a fatores que limitam a presença e/ou promovem a publicidade do evento, tais como: restrita divulgação nos meios de comunicação – falado e escrito -, mobilização efetiva e

convites estendidos a todas as representações da sociedade civil (associações, cooperativas, conselhos, sindicatos, etc.). Ou seja, houve falha no processo de articulação, mobilização e divulgação dos eventos, para que a sociedade participasse desse momento. Assim, perpetua a concepção de “cima para baixo” (top down), em que o setor estatal planeja de forma “unilateral”, dominando o jogo de interesses e, elaborando e executando as políticas públicas de acordo com a sua vontade. A seguir, por meio da representação gráfica, pode-se constatar a baixa representatividade da sociedade e a superioridade do setor público.

Um dos fatores para que esse território obtivesse o maior percentual de representação da categoria Setor Público, foi o fato de que os serviços dos estados se concentram na capital e que o encontro foi realizado no Centro Administrativo do Estado, facilitando assim a presença em massa dos técnicos estaduais, das secretarias e órgãos públicos. Além disso, é importante ressaltar que houve a presença do setor privado, mas que ficou bem abaixo da representação do Sertão do Apodi que obteve 5% desse segmento.

No entanto, a participação da sociedade foi muito aquém do esperado nos eventos territoriais e do que seria necessário para classificar uma participação ampliada, havendo assim, uma participação limitada ou restritiva. Isso inviabiliza o processo representativo e participativo, se distanciando do seu objetivo principal, que é trazer a sociedade para participar da elaboração do planejamento público, onde se amplia os canais e espaços de diálogo com a sociedade e da construção das políticas públicas, que visam melhorar os serviços públicos e melhorar a qualidade de vida do cidadão. A partir dos dados abaixo, constata-se a superioridade da representação da categoria do Setor Público em detrimento da Sociedade, que limita o processo participativo em estudo.

**Tabela 3 - Percentual geral, por categoria de atores, nas oficinas temáticas dos Territórios do RN, em 2015.**

Categoria	Quantidade	Percentual
Sociedade	318	41,5%
Setor Público	443	58%
Setor Privado	4	0,5%
<b>Total</b>	<b>765</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaborado pelo autor, 2020.

Dessa forma, no total geral, tem-se um quantitativo de 765 participantes presentes nas oficinas temáticas, sendo este apresentado por categoria: no tocante a Sociedade Civil, tem um número de 318 pessoas, que representa um percentual de 41,5%, em relação ao total geral. Já na categoria do setor público, o quantitativo de participante foi bem expressivo com 443 pessoas participando das oficinas, o que representa 58% do total. Por último, a categoria do setor privado, tem uma representação de 4 pessoas (em dois territórios), expressando apenas 0,5% do total geral.

A partir dos dados apresentados, verifica-se que a prevalência do setor público sobrepõe o protagonismo da sociedade civil organizada, dificultando ao processo participativo alcançar níveis de poder cidadão, que são de graus mais elevados na escada de participação cidadã proposta por Sherry Arnstein (2002). O que se pode perceber é que a sociedade foi convocada apenas para a consulta e, posteriormente, não teve retorno de quais demandas foram inseridas no planejamento governamental. Assim, o que ocorreu, de certa forma, foi a viabilidade de níveis de concessão mínima de poder, por meio da consulta popular, reforçando a ideia que “[...] eles não têm o poder para assegurar que suas opiniões serão aceitas por aqueles que detêm o poder (Arnstein, 2002, p. 5).

Dessa maneira, é perceptível, de acordo com Leonardo Secchi (2010, p. 93), que não há uma governança pública que seja efetivada pelas “[...] parcerias público-privadas, coordenação inter-organizacional de implementação de políticas públicas e com mecanismos participativos de deliberação e avaliação das políticas públicas”.

Mesmo com os esforços realizados para a mobilização dos atores sociais efetuada pela SEPLAN/RN em período que antecedeu o evento, enviando convites para autoridades, técnicos municipais, representantes da sociedade civil e lideranças representativas do Território, bem como divulgando através da internet e redes sociais, o público presente foi bem inferior ao previsto. Consideramos como causas prováveis o pouco conhecimento acerca do Plano Plurianual, o incipiente processo de participação na elaboração do planejamento estadual, bem como a importância da participação social neste processo e, principalmente, a falha no processo de articulação, mobilização e sensibilização dos atores e a divulgação ampliada desse processo nos meios de comunicação, tanto escrito quanto falado, dificultando o conhecimento desse momento importante de participação e planejamento público, por parte do cidadão.

Concluindo, essas reflexões obtidas pela pesquisa quantitativa realizada por meio da caracterização percentual do perfil das categorias em estudo, ou seja, o entendimento da representatividade dos segmentos estudados, revela a baixa participação da sociedade nas oficinas temáticas, em relação a categoria do Estado, sinalizando níveis de concessão mínima de poder ou de uma participação “parcial ou camuflada”. Além disso, essas informações serviram de pano de fundo e ajudaram a endossar os resultados da pesquisa qualitativa, apresentados no próximo subtópico, verificando se houve ou não participação e qual o nível de participação cidadã.

### **Percepção dos atores sobre a participação social no processo de Elaboração do PPA 2016-2019**

Esses encontros territoriais foram marcados pela presença de diversos atores da sociedade, que foram ouvidos acerca das suas demandas. Esses atores se preocuparam, identificaram e apresentaram problemas públicos. Assim, “um problema é identificado por algum ator político, e esse ator tem interesse na resolução de tal problema, este poderá então lutar para que tal problema entre na lista de prioridade de atuação” (Secchi, 2010, p. 35). Se esse problema apresentando nos espaços de diálogo com a sociedade foi tomado como prioridade, ele possivelmente entrará na agenda governamental. Essa lista de prioridades é conhecida por “agenda”.

Para entendermos melhor a concepção e desenvoltura da sociedade nesses eventos governamentais ditos como participativos, tornou-se essencial, inicialmente, a realização de entrevistas com atores qualificados que participaram desse processo, tanto da categoria do Estado (Representação Política e Técnica) quanto da Sociedade (Representantes dos Conselhos Estaduais), já denominadas no item da metodologia.

Quanto aos integrantes da categoria do Estado, foi questionada o porquê de o Estado resolver inserir no seu planejamento uma metodologia participativa na elaboração das políticas públicas, observa-se que “[...] a participação do cidadão no planejamento possibilita ao governo maiores informações para subsidio às tomadas de decisões e avaliações (Oliveira, Oliveira, Vicentin, 2018, p. 2), mas, que nem sempre isso aconteceu ou apenas serve para cumprir uma norma ou regra. Neste sentido, o Entrevistado Político 1, afirma que foi devido a “princípios de um governo que valorizou o diálogo com a sociedade civil”. Já na visão do Entrevistado Técnico 1, representante da subcategoria Técnico, afirma que “[...] a equipe técnica da COPLAC defendia já a participação social no planejamento público estadual por entender que a sociedade oferece legitimidade ao processo, e opina sobre as políticas públicas a serem implementadas”.

Por outro lado, os representantes da categoria Sociedade, Conselho 2 e Conselho 3, apresentam outros argumentos, direcionados a aspectos constitucionais e legais, em que as gestões precisam desenvolver canais de

diálogo com a sociedade para que esta possa participar de todo o ciclo das políticas públicas e, não seria diferente para o processo de elaboração do PPA em estudo. Desse modo, o Conselho 2 relata a obrigatoriedade legal de inferir a população nas discussões públicas, e assim “[...] o que fez o governo do estado da época foi definir essa metodologia de participação, tá claro que foi o cumprimento da lei e de fazer com que a população esteja discutindo naquilo que é de seu interesse e direto”. Complementando essa reflexão, o Conselho 3 diz que esse alinhamento deve estar de acordo com a Constituição de 1988, onde prevê a garantia da participação da sociedade no ciclo das políticas públicas, nos três níveis de governo. Assim, relata que é nesse contexto que se propôs “[...] criar e aprimorar mecanismos de participação pró-ativa da cidadania no âmbito da gestão pública, reforçando o espírito democrático da gestão governamental, com transparência e legitimidade na construção do Plano Plurianual 2016-2019”.

É evidente que, o governo não iniciou esse processo participativo no RN apenas porque possuía o desejo de implantá-lo, mas que existem mecanismos legais expressos, principalmente da Constituição Federal de 1988, orientam que a realização do planejamento governamental para a construção das políticas públicas devem primar pela inserção da sociedade em todo o seu ciclo e, só assim, poderá ser considerado participativo.

Neste sentido, é importante que o governo do Estado disponibilize meios para a participação social no seu planejamento governamental, no caso em tela foi uma busca por incrementar a participação de forma descentralizada. Assim, de acordo com Oliveira; Oliveira; Vicentin (2018, p. 2) essa participação deve ocorrer “na elaboração dos instrumentos de Planejamento e Orçamento do Governo – Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentária Anual – devem ser realizadas audiências públicas, para a apreciação e discussão da sociedade”. Além disso, esses autores também informam que o governo federal foi o precursor nessas experiências participativas.

Contudo, além de disponibilizar ferramentas e espaços de debate, a gestão deveria fortalecer a mobilização da sociedade a participar do processo de planejamento. Não basta apenas criar, se não há divulgação e incentivo, essa ação não será efetiva e não surtirá os efeitos que se espera de uma gestão participativa. Um exemplo disso aconteceu nos Encontros Territoriais do PPA Participativo 2016-2019 do RN, cuja mobilização e divulgação não foram suficientes para atingir a meta de participação social que era de 200 pessoas por encontro, em cada território. Com isso, o processo de diálogo com a sociedade se tornou frágil, frustrando a previsão estimulada e dificultando a ampliação de uma participação cidadã.

Nesse sentido, a ineficácia da articulação nos territórios e a representatividade nas oficinas, foi constatada pela pesquisa quantitativa, em que um total estimado de 2.000 mil pessoas a estarem presentes nas oficinas temáticas, apenas compareceram 765 pessoas. Por meio dos dados, a previsão atingiu o equivalente a 38% de participantes e, destes, estão as três categorias (sociedade, setor público e setor privado), evidenciando a baixa presença da sociedade nos eventos. Além disso, ficaram faltando um total de 1.235 mil pessoas, do que estava previsto, equivalendo a um total de 62% do planejado. Dessa maneira, por meio das várias falhas já citadas nesse estudo, se constata que um dos fatores para essa baixa representatividade é a pouca participação social, devido a mobilização e divulgação desse processo.

Assim, essa participação deveria acolher “[...] as sugestões e recomendações oriundas das instâncias participativas e as materializam na prática, por meio do adequado desenho das políticas e do aporte de recursos humanos e financeiros suficientes para sua execução (Costa e Cunha, 2010, p. 551).

Outra questão, se referiu a como se deu o processo de participação social na elaboração do PPA 2016-2019. Foi notória a resposta da categoria do Estado, tanto política quanto técnica. De acordo com o Entrevistado Político 1 e Entrevistados Técnicos 1 e 2, ficou evidenciando que a participação se deu, principalmente, nos Encontros Territoriais nos quais houveram interações entre o Estado e a Sociedade. Segundo os relatos do Entrevistado Político 1, “há de se destacar que outra inovação na elaboração do Plano foi o estabelecimento, pela 1ª vez no Estado, da participação direta da sociedade: através da realização de dez Encontros Territoriais do PPA Participativo e da consulta via internet”.

Complementado esse relato, o Entrevistados Técnicos 1 diz que o processo de participação social se “[...] deu na etapa de interação com a sociedade, em eventos territoriais. Nesses eventos havia o diálogo entre os representantes do Governo do Estado, dos governos municipais, de órgãos públicos federais, de organizações da sociedade civil e cidadãos...”. E por último, Entrevistados Técnicos 2, se recorda que ocorreram encontros presenciais nos 10 territórios da cidadania, que dividem o Estado visando a coleta de demandas da população daquela região”.

Entretanto, quando vamos verificar as informações da pesquisa quantitativa sobre o percentual da participação das categorias nesses encontros e contrapor com as falas dos entrevistados acima, constata-se que a presença da sociedade civil não foi expressiva, sendo que a representação governamental foi superior nas oficinas temáticas. Então, não se pode afirmar que houve uma ampla participação se os percentuais demonstram que 58% são representantes do setor público, 41,5% são da sociedade e 0,5% do setor privado. Dessa maneira, a participação direta da sociedade foi tímida ou disfarçada, não condizendo com que é relatado pelo Entrevistado Político 1 e Entrevistados Técnicos 1.

Mas, podemos perceber que com a realização dos Encontros Territoriais, possibilitam relações mínimas que emergem entre Estado e Sociedade. Mesmo o Estado do RN abrindo “suas portas”, saindo das suas salas, dos gabinetes, das suas secretarias e indo ao encontro da sociedade, no intuito de ouvi-la por meio das suas demandas, que poder ser incorporadas, ou não, ao planejamento governamental, se materializando em ações, atividades, metas, programas e/ou políticas públicas que beneficiariam a própria sociedade, foi considerada muito tímida essa relação.

Por outro lado, quando questionamos os representantes dos conselhos estaduais sobre o papel do seu conselho no processo de elaboração do PPA Participativo 2016-2019, percebemos uma discordância. Sabemos que os conselhos são instâncias importantes no planejamento, elaboração, deliberação, acompanhamento, controle, monitoramento e avaliação das políticas públicas, sendo fundamental sua participação nessas discussões, porque se essas instâncias não fazem parte do processo, não haverá participação. No entanto, segundo o Conselho 1, relata que “lembro que nessa época, nenhuma atenção foi dada ao Conselho Estadual de Educação – CEE, quando se trata de PPA”. Já o ponto de vista de integrantes de outros conselhos, Conselhos 2 e 3, apontam que seus respectivos conselhos foram bem mais atuantes, em relação aos demais.

O Conselho Estadual 2, enfatizam que a principal ação foi “[...] finalizar os programas, os projetos e o que estava previsto para os quatro anos. Era tentar ver no que era possível e fazer alguma adequação, alguma modificação. É dar conhecimento ao conjunto dos conselheiros e conselheiras do que estava sendo proposto naquele plano”.

Reafirmando a fala acima, a entrevista do Conselho Estadual 3, afirma que o conselho agiu de forma ativa, em que:

*[...] primeiro fizemos uma oficina de capacitação para a elaboração do PPA, com os conselheiros e a equipe técnica da SEPLAN/COPLAC, para qualificar a nossa incidência. Como também, repassamos informes para todos os Conselhos Municipais de Assistência Social, enfatizando a importância da presença dos Conselhos nos Encontros Territoriais Participativos, a fim de assegurar a participação do Controle Social do Sistema Único de Assistência Social, garantindo a defesa das nossas deliberações e metas pactuadas e deliberadas, para o fortalecimento e efetivação do SUAS no RN (Conselho 3).*

Por todo o exposto, foi possível perceber que os representantes da Sociedade, acreditam que, a importância de permanecer com o planejamento participativo aproxima a sociedade da gestão e, isso, traz benefícios na tomada de decisão, para a consolidação do PPA e para o fortalecimento das práticas democráticas e participativas. Sendo fundamental entender que a participação social é um processo em construção, “[...] onde a sociedade ainda não se deu conta que é um direito constitucional e que ele é um agente de transformação. Entretanto, apesar de todos os desafios, avançamos e construímos um caminho sem volta, quanto ao modelo de gestão participativo no Estado do Rio Grande do Norte” (Conselho 3).

Nessa perspectiva, foi questionado aos entrevistados dos conselhos como na época foi pensado, estruturado e discutido o PPA setorial 2016-2019 da sua área. Como é notório, determinadas políticas públicas possuem instâncias de governança que tem caráter consultivo e/ou deliberativo. Seus respectivos conselhos devem participar e aprovar as políticas e o PPA setorial, elaborado pelas referidas secretarias e órgãos estaduais, “isso foi orientado e frisado por inúmeras vezes pela COPLAC/SEPLAN aos técnicos setoriais nesse momento de elaboração, aos quais também deveriam incorporar as demandas dessas instâncias” (Diário de Campo, 10 de setembro de 2020).

De acordo com o Conselho 1, “até onde eu lembro, o PPA já chegou pronto para que a gente apreciasse e aprovasse, onde não tivéssemos discussões anteriores...” (Conselho 1). Isso vai contra o que a gestão na época estava realizando. Como pode um conselho importante das políticas públicas não participar dos debates e não construir coletivamente suas demandas com seus integrantes? Isso até fere a legislação vigente.

Por outro lado, o Conselho 2 afirma que, “o nosso conselho participou dos encontros territoriais, a gente foi convocado pela SESAP e discutimos por diversas vezes sobre as propostas do PPA e lutamos, né, pela melhoria da saúde da população, do estado e pela melhoria do nosso conselho” (Conselho 2). E, o Conselho 3 detalha com precisão como o processo foi pensado, estruturado e discutido do PPA setorial 2016-2019 da sua área. Segundo ele, o processo iniciou com reuniões internas entre representantes da secretaria e da equipe de Elaboração do PPA da SEPLAN/COPLAC, no intuito de apresentar a metodologia e a importância do planejamento para a execução e efetivação das diretrizes, objetivos e metas a serem seguidos pela gestão estadual. Em seguida, houveram reuniões para alinhamento e conduzir o processo através da análise das “[...] diretrizes, objetivos e metas dos serviços, benefícios, programas e projetos, atualizadas pelas portarias do MDS, as pactuações da Comissão Intergestora Tripartite (CIT) e as deliberações das Conferências Estaduais e Nacionais e reunião com a Comissão da CIB”.

Considerando os relatos dos atores sociais, verifica-se que houve, por parte dos conselhos, uma preocupação para articular e planejar suas demandas a serem encartadas no PPA. Mas, um dos conselheiros afirmam que não participou do processo de forma plena e isso inviabiliza o processo participativo no qual o cidadão não possui o espaço adequado para expressar e opinar. Com isso, percebe-se que a participação pode ser resumida pela “[...] constatação de que participação cidadã constitui um sinônimo para poder cidadão. Participação é a

redistribuição de poder que permite aos cidadãos sem-nada, atualmente excluídos dos processos políticos e econômicos, a serem ativamente incluídos no futuro” (Arnstein, 2002, p. 4). Com isso, eles passam a fazer parte de um possível processo decisório de informações que estavam disponíveis.

Outro ponto importante questionado nos remete a entender qual foi a metodologia utilizada e como o entrevistado avalia o desenvolvimento da metodologia participativa adotada. Numa visão mais técnica, identifica-se que a metodologia que privilegiava a participação social e dava ênfase à dimensão estratégica.

*[...] o Governo do Estado adotou aspectos do método Zopp como a busca por uma construção conjunta, utilização de moderadores, divisão em grupos menores para aprofundar a discussão (divisão por temas), oportunizando maior contribuição dos participantes (o papel dos representantes do Governo do Estado era esclarecer dúvidas ou relatar como determinada política pública era executada e não opinar sobre quais propostas deveriam ser incluídas), utilização de tarjetas etc. Entretanto, por limitação de tempo, de recursos humanos, materiais e financeiros, houve apenas a apresentação das sugestões e priorização, sem realizar análise de envolvimento, análise dos Problemas, análise dos objetivos e análise das alternativas como estabelece o método (Entrevistado Técnico 1).*

Por meio dos relatos, percebe-se que na execução da metodologia ocorreu com falhas que prejudicaram o andamento e êxito do processo. No tocante ao método Zopp, que é uma técnica de planejamento de intervenção social, não ocorreu como é orientado. Então, essa técnica metodológica seria a ideal, considerados os aspectos expostos pelo entrevistado, ou deveria ter sido adaptada no decorrer do percurso? Acredita-se que esse método não foi o adequado em virtude do tempo para execução nas oficinas e não atingiu o objetivo almejado. Dessa maneira, para uma próxima edição, este seria um aspecto a ser analisado e adequado à realidade do planejamento governamental do estado.

Entretanto, o Entrevistado Técnico 2 traz à tona uma reflexão importante sobre a importância de consultar a sociedade, mas que na grande maioria não há um retorno ou um feedback sobre a incorporação de suas demandas no planejamento governamental e, tampouco, no processo de acompanhamento, monitoramento e avaliação das políticas públicas, sendo esta uma exclusividade dos técnicos e níveis estratégicos de governo. Abaixo, podemos verificar a fala desse entrevistado técnico sobre a avaliação da metodologia do PPA Participativo 2016-2019:

*A nossa avaliação é de que, apesar do esforço político e técnico e da pertinência da consulta popular, não houve qualquer feedback às comunidades participantes quanto ao atendimento de suas demandas e como sempre, o processo de monitoramento e avaliação se deu de forma muito precária, ou seja, não reflete a realidade da execução do que fora planejado, sem falar no atingimento dos resultados. Desta feita, as decisões estratégicas continuaram dissociadas do que fora planejado, tornando o dia a dia da execução algo quase que totalmente novo (Entrevistado Técnico 2).*

Esse relato corrobora que as decisões ficam no nível estratégico e que, em vários ocasiões, não representam a realidade ou as demandas públicas almejadas pelo cidadão. Além disso, alguns fatores contribuíram para o desinteresse da sociedade em participar dos espaços de diálogos, por não ter um retorno sobre implantação e execução de suas proposituras ou por não participar de todos o processo, seja do planejamento ou da política pública. Isso demonstra a real situação do processo de elaboração do PPA em estudo, em que os participantes

da sociedade não receberam qualquer feedback quanto ao atendimento de suas demandas e, tampouco, participaram de todo o ciclo.

Num outro contraponto, quando questionamos os representantes dos conselhos estaduais sobre a opinião da metodologia adotada para a elaboração do PPA Participativo 2016-2019, percebemos visões diferenciadas sobre a metodologia. De acordo com o Conselho 3, a metodologia foi adequada para o momento em que estava passado a SEPLAN e o Estado. Assim, foi “uma boa metodologia e que no momento era a mais adequada, para as condições disponíveis, técnicas e financeiras do Estado”.

Por outro lado, o Conselho 1, diz que “não posso falar, porque o nosso conselho não participou dessas discussões”. Aprofundando a análise, o Conselho 2 diz que a estrutura já vem posta e os referidos conselhos, que são instâncias de governança social, não participam e nem são consultadas no processo de definições e elaborações das ferramentas participativas. Dessa maneira, “a metodologia é interessante, só que poderia ser melhor ainda. No entanto, deveria haver uma conversa prévia com os conselhos estaduais e instâncias de governança para debatermos melhores formas de participação popular, assim daríamos uma grande contribuição”.

Por meio do relato, constata-se que a metodologia deve ser melhorada e que o tempo para a sua realização das oficinas participativas nos territórios é insuficiente para um debate mais aprofundado e objetivo, que possam realmente expressar os reais problemas dos territórios e anseios da população, que teriam de ser incorporados ao plano em questão. Isso pode ser confirmando quando, anteriormente, o Entrevistado Técnico 1, afirma que a técnica metodológica do Zopp não foi aplicada na sua plenitude e, assim, dificultando o andamento do modelo proposto. De modo que, prejudica a atuação da sociedade.

E até esse momento, por meio dos relatos dos representantes da sociedade, verifica-se que o Estado promoveu esses Encontros Territoriais, cujas oficinas foram o ápice das discussões e debates, nas quais houve realmente a possibilidade de os cidadãos ouvirem e serem ouvidos. Pode-se afirmar, de acordo com a Escada de Participação Cidadã de Arnstein (2002), que a participação social promovida durante a elaboração do PPA Participativo do RN, se encontra no degrau “Consulta”, estando no nível intermediário, denominado de “níveis de concessão mínima de poder”, isso porque, os cidadãos não têm o poder para garantir que suas proposições serão aceitas por aqueles que detêm o poder, no caso, pelo governo do RN (Arnstein, 2002, p. 5).

Além disso, esses relatos dos conselhos nos conzura a infringir que o pouco tempo para mobilizar os setores importantes da sociedade podem ser confirmados e reforçados, por meio dos dados quantitativos, nos quais verificou-se que nas oficinas temáticas, apenas o Território do Seridó alcançou um nível superior de representatividade da sociedade em relação a categoria do setor público, que respectivamente corresponderam a 53% e a 47% na representatividade. Isso demonstra a necessidade de haver uma mobilização maior.

Dessa maneira, a gestão estadual deveria ter dado o real valor, mais importância e subsídios para que esse processo pudesse alcançar níveis elevados de poder cidadão, ficando subentendido que foi colocado em prática da maneira que fosse possível, ficando a responsabilidade pela execução do nível tático e operacional. Assim, o nível estratégico não considerou ou colocou uma “venda nos olhos” acerca das variadas limitações que se tinha no presente, para a execução desse planejamento participativo. Assim, essa participação deveria acolher “[...] as sugestões e recomendações oriundas das instâncias participativas e as materializam na prática, por meio do adequado desenho das políticas e do aporte de recursos humanos e financeiros suficientes para sua execução (Costa e Cunha, 2010, p. 551), algo que ocorreu parcialmente.

Um dos pontos fundamentais que foi questionado aos entrevistados da categoria do Estado, que tinha o intuito de entender como o resultado das participações se refletiu no PPA 2016-2019 e se as demandas sociais foram incorporadas ao presente no Plano. O Entrevistado Político 1 argumentam que:

*Todas essas propostas apresentadas nos eventos territoriais e resultantes das pesquisas da internet, foram compiladas e entregues aos diversos órgãos setoriais da Administração para consideração no momento da elaboração dos Objetivos, Metas e Iniciativas do Plano. Das propostas apresentadas nos encontros territoriais e na internet, 67% e 73% respectivamente, foram incorporadas ao PPA 2016-2019 (Entrevistado Político 1).*

Através dos relatos, pode-se inferir que, nesses encontros participativos realizados pelo governo do RN, a sociedade ouviu e foi ouvida, ocorrendo por meio da consulta de suas demandas, tendo-se um nível intermediário de participação cidadã, na qual há uma concessão mínima de poder. Mas, que não houve a redistribuição do poder e nem mudou a situação inicial de poder da população. Segundo Arnstein (2002, p. 5), é importante identificar que há diferença entre “[...] passar pelo ritual vazio da participação e dispor de poder real para influenciar os resultados do processo”. Dessa maneira, o ponto focal em que ocorre a “[...] participação sem redistribuição de poder é um processo vazio e frustrante para os grupos desprovidos de poder. A participação sem redistribuição de poder permite àqueles que têm poder de decisão argumentar que todos os lados foram ouvidos, mas beneficiar apenas a alguns” (Arnstein, 2002, p. 5).

Quando se trata da opinião dos conselheiros estaduais se as propostas inseridas no PPA 2016-2019 contemplaram as necessidades da sua área e por qual motivo, eles foram categóricos ao afirmarem que sim, mesmo que de forma parcial. Isso pode ser identificado nas falas dos Conselhos 2 e 3.

De acordo com o Conselho 3, acredita que suas proposições foram contempladas “[...] porque tivemos o cuidado de fazer o alinhamento com os marcos regulatórios e a legislação vigente, o Planejamento Estratégico do Governo e todas as pactuações e deliberações que prevê o SUAS e as demais Políticas Setoriais da Secretaria e o conselho”.

E, o entrevistado do Conselho Estadual 2, é categórico ao afirmar que suas propostas foram inseridas parcialmente. Relata que, “nunca a gente consegue totalmente... as propostas foram incorporadas no PPA, porém como se trata de uma construção e conquista política faltou uma maior cobrança para que o Estado cumprisse com o que tínhamos sugerido.

Entretanto, de acordo com a literatura, essa dificuldade e resistência de inserir as proposições da sociedade civil no planejamento governamental, acontece por erros não por falta de participação, “[...] mas em função do despreparo dos burocratas que são responsáveis por seu desenho inicial e posterior implementação, combinado com o descaso de agentes políticos, mais preocupados em obter resultados eleitorais de curto prazo do que em soluções de longo prazo” (Costa e Cunha, 2010, p. 549). Isso é uma realidade clássica do que acontece na gestão pública brasileira e, tanto o estado do Rio Grande do Norte quanto os seus municípios, não ficam fora desse fato.

O que se pode inferir a partir dos relatos dos entrevistados, é que foi iniciado o primeiro passo para que o estado incorpore ao seu planejamento uma perspectiva de participação cidadã. É notório que essa primeira experiência de metodologia participativa implantada na construção do Plano Plurianual requer adaptações e melhorias, ficando evidente nas falas das categorias em estudo.

Para tanto, o que se constata pelos dados obtidos é um nível de participação cidadã intermediário, porque a participação ficou restrita a consultar as demandas da população. Os participantes saíram dos eventos sem ter a garantia que suas opiniões seriam incorporadas ao planejamento estadual, especificamente, ao PPA. De acordo com Arnstein (2002, p. 4), não [...] há continuidade, não há "músculos", ou seja, não há garantia de mudança do status quo. A participação constitui o meio pelo qual os sem-nada podem promover reformas sociais significativas que lhes permitam compartilhar dos benefícios da sociedade envolvente".

Concluindo, as reflexões obtidas pela pesquisa qualitativa realizada com os representantes do Estado e da Sociedade, foram endossadas pelos resultados da pesquisa quantitativa, que colabora no entendimento da representatividade dos segmentos. Além disso, verificou-se que houve participação cidadã, mesmo que em níveis de concessão mínima de poder, através do degrau "Consulta", cuja população ouviu e foi ouvida, mas não teve a garantia da inserção de suas demandas e nem houve mudanças na situação atual de empoderamento da sociedade no processo de planejamento governamental. É fundamental o incremento de adequações e mudanças na concepção metodológica utilizada pelo Estado para promover a participação, como também, havendo a necessidade de uma reciprocidade e o compartilhamento de poder entre o Estado e a Sociedade.

## Considerações finais

O Estado do Rio Grande do Norte, na região do Nordeste brasileiro, promoveu Encontros Territoriais Participativos para a Elaboração do PPA 2016-2019, eventos realizados nos 10 territórios do estado. Foram encontros que buscavam integrar a participação social ao planejamento governamental, modificando a ideia tradicional de elaborar políticas públicas, isto é, uma discussão entre Estado e Sociedade, por meio da oitiva das demandas da população que seriam incorporadas ao planejamento estatal. Porém, apenas um encontro obteve a maior representatividade da categoria da sociedade, que foi no Território Seridó, realizado no município de Caicó-RN.

Por tudo o que foi exposto anteriormente, consideramos que foi um projeto relevante o estado. A gestão estadual, a partir do momento que teve a ideia e colocou em execução o Plano Plurianual Participativo 2016-2019, demonstrou que teve em seu projeto de governo o objetivo de desenvolver um projeto que se destacasse pelas suas ações direcionadas a "gestão inovadora" e "participativa". No entanto, quando se faz um balanço do plano analisado por meio do seu intento de incrementar a participação, é possível observar que ainda existe uma distância significativa entre a consolidação de uma administração alicerçada na ampliação do espaço público e a participação da sociedade como mecanismo de controle social, dado a falta de articulação de conselhos territoriais, por exemplo. Apesar de a gestão estadual ter "criado" uma proposta para aperfeiçoar a participação no planejamento governamental através de fomento a criação de espaços públicos de diálogo para o planejamento governamental, muito ainda tem que ser feito para alcançar a participação cidadã, ou seja, chegar a degraus mais altos de níveis de poder cidadão.

A metodologia do plano analisado chama a atenção para o fato de que o governo teve vontade política de mudar a realidade do estado, no que diz respeito à participação social referente ao planejamento governamental e à elaboração das políticas públicas, mas não avançou no percentual de representatividade social nas oficinas territoriais em detrimento da categoria do Estado, dada a baixa divulgação, mobilização e sensibilização da sociedade civil organizada. Aliada a isso, também existiram falhas na execução, em sua plenitude, da metodo-

logia ZOPP utilizada nas oficinas territoriais, além da falta de um diagnóstico participativo. Como relata o Entrevistado Técnico 1, “por limitação de tempo, de recursos humanos, materiais e financeiros, houve apenas a apresentação das sugestões e priorização, sem realizar análise de envolvimento, análise dos Problemas, análise dos objetivos e análise das alternativas como estabelece o método”.

A ausência da constituição de Conselhos Territoriais ou Grupo de Trabalho Territorial que pudessem participar do acompanhamento, monitoramento e avaliação das demandas propostas nos encontros territoriais, foi outro ponto falho que pode ter causado a diminuição da participação social nesse processo de planejamento governamental. Além disso, também não houve sequer a perspectiva de realização de encontros territoriais para prestar contas, apresentando quais demandas foram incorporadas ao planejamento governamental estadual.

Outro fator, além dos já explicitados, para ter uma baixa presença da sociedade civil organizada, possivelmente deve ser pelo fato do governo apenas chamar a população para ouvir e não prestar contas do que foi incorporado ao planejamento e/ou o que foi executado e, o principal, da não disponibilização de mecanismos que possibilitem participar realmente do planejamento nos aspectos do acompanhamento, monitoramento e avaliação das políticas públicas executadas, estratégia pouco identificada nos entes federados.

É importante entender que precisamos avançar no entendimento e engajamento dos gestores, legisladores e da sociedade, com relação ao papel e a importância do PPA, como um importante instrumento de planejamento e gestão estratégica, assegurado pela Constituição Federal de 1988. A participação da sociedade civil é fundamental, não só na elaboração do Instrumento de planejamento, mas no seu acompanhamento durante toda a implementação e execução do ciclo orçamentário da gestão pública.

Não podemos cair no clichê de que a sociedade civil tem seus espaços de participação e não participa. Talvez seja porque ela já está exausta do nível consultivo e a não participação em todos os processos da política pública. Também podemos refletir sobre a baixa inferência na alocação de ações públicas e percepção de pouco atendimento às demandas em termos de implementação e efetividade. É fundamental caminhar para um processo que modifique:

*[...] a tradição de submissão ao poder estatal e de expectativa quanto à outorga de direitos, benefícios ou vantagens parecem ser tarefas ainda para longos anos e, talvez, pouco compensadoras em termos de resultados efetivos. Assim, aos defensores da participação parece caber a função histórica de esperar contra toda a esperança (Costa e Cunha, 2010, p. 552).*

Dessa forma, por meio da pesquisa quantitativa, constata-se que ainda há essa submissão ao poder estatal, devido a não haver uma participação efetiva da sociedade na elaboração do PPA 2016-2019 do Rio Grande do Norte. Isso se deve ao fato de que a representação do setor público ter sido bem superior à categoria da sociedade, cujos percentuais respectivamente ficaram nos patamares de 58% e 41,5%, sendo o recomendado e ideal, a superioridade de participantes da sociedade nas discussões das oficinas temáticas do PPA no período em estudo. Dessa forma, pode-se dizer que houve uma “participação superficial” ou “participação parcial”.

No tocante à pesquisa qualitativa, percebe-se que a sociedade foi convocada para participar das discussões sobre a elaboração do PPA 2016-2019, no entanto, verifica-se que a participação social nesse processo de elaboração se deu de forma mínima, em que a população foi convocada apenas para ouvir e ser ouvida, não tendo garantias de que todas as suas demandas seriam incorporadas ao planejamento governamental do RN. Com isso, fica evidente que no momento posterior, não foram disponibilizados mecanismos ou ferramentas para

que os cidadãos pudessem participar dos processos de consolidação das propostas, acompanhamento, monitoramento ou avaliação do processo e das políticas públicas.

Constata-se assim, que a participação social no processo de elaboração do Plano Plurianual Participativo 2016-2019 do Estado do Rio Grande do Norte, de acordo com a escada da participação cidadã, ocorreu por meio de níveis de concessão mínima de poder, em que a sociedade não teve o domínio de garantir que suas proposições fossem aceitas ou incorporadas ao planejamento pelos detentores do poder. Com isso, pode-se classificar que, dentre os oitos tipos de participação, esse processo encontra-se no quarto degrau que é a Consulta, devido a sociedade ser convocada apenas para ouvir e ser ouvida. Isso porque os tomadores de decisão restringem as contribuições dos cidadãos apenas a este nível, cuja “[...] participação permanece apenas em um ritual de fachada. As pessoas são vistas basicamente como abstrações estatísticas e a participação é medida pelo número de pessoas presentes nas reuniões...” (Arnstein, 2002, p. 8). Sendo assim, fica evidente que os cidadãos participantes das oficinas temáticas “participaram da participação”, ficando explícito o cumprimento de normas para envolver essas pessoas apenas nesse processo de consulta.

Portanto, é fundamental que o governo do Rio Grande do Norte elabore e coloque em prática ações, mecanismos e ferramentas que viabilizem uma maior participação cidadã da sua sociedade no planejamento governamental, em especial, no processo do Plano Plurianual e nas políticas públicas, fazendo com que ele alcance níveis de poder cidadão e, conseqüentemente, atingindo o topo da escada cidadã. 

## Referencias

- Abrucio, Fernando Luiz. 2006. "Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente". In: Bresser Pereira, L. C.; Spink, P. (Orgs.). Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 173-197.
- Arnstein, Sherry R.. 2002. Uma escada da participação cidadã. Revista da Associação Brasileira para o Fortalecimento da Participação – PARTICIPE, Porto Alegre/Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 2, p. 4-13, jan.
- Avritzer, L. 2013. (Org.). Experiência democrática, sistema político e participação popular. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo. (Projetos para o Brasil; 6)
- Bardin, Laurence. 2011. "Análise de conteúdo". In: Reto, Luis Antero; Pinheiro, Augusto (trad.). São Paulo: Edições 70.
- Brasil. 2008. "Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988". Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas. p. 114-119.
- Chiavenato, Idalberto; Sapiro, Arão. 2003. "Planejamento estratégico: fundamentos e aplicações". Rio de Janeiro: Elsevier.
- Clad. 2000. "La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana". Buenos Aires: Eudeba.
- Collins, J.; Hussey, R.. 2005. "Pesquisa em Administração – um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação". 2 ed. Porto Alegre: Bookman, p. 15-31.
- Costa, Frederico Lustosa da; Cunha, Augusto Paulo Guimarães. 2010. "Sete Teses Equívocas Sobre a Participação Cidadã: O dilema da democracia direta no Brasil". Revista Organizações & Sociedade: O&S – Salvador/UFBA: Núcleo de Pós-graduação em Administração, NPGA/Editora da Universidade Federal da Bahia, EDUFBA, v.17 - n. 54, p. 543-553 - Julho/Setembro.
- Creswell, John W. 2010. "Métodos mistos. Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto". Lopes, Magda (trad.) 3 ed. Porto Alegre: Artmed.
- Dagnino, Evelina. 2004. "Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa". Política & Sociedade: Revista de Sociologia Política. V. 1, n. 5, out. 2004. UFSC: Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política. Cidade Futura, p. 137-161.
- Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. 2010. "Direito administrativo". 23ª ed. São Paulo: Atlas.
- ENAP. 2017. "Introdução ao Orçamento Público". In: Módulo 1: Entendendo o Orçamento Público. Brasília, DF: ENAP. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3167/1/Modulo%201%20-%20Entendendo%20o%20Orçamento%20Publico.pdf>. Acesso em: 29 de julho de 2020.
- Evans, Peter. 1993. "O Estado como problema e solução". Lua Nova: Revista de Cultura e Política. São Paulo, nº 28/29. p. 107-156.
- Farah, Marta Ferreira Santos. 2006. "Inovação e governo no Brasil contemporâneo". In: Jacobi, Pedro; Pinho, José Antônio (Orgs.). Inovação no campo da gestão pública: novos desafios, novos patamares. Rio de Janeiro: Editora FVG, 2006. p. 41-75.

- Ferreira, R. F. Filho. 2016. A importância do Plano Plurianual Participativo na Gestão Pública. Revista Controle - Doutrina e Artigos (v. 12, n. 2. pp. 147-164). Fortaleza: TCE-CE. Disponível em: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/106>. Acesso em: 25 de fevereiro de 2021.
- Ferreirinha, I. M. N. 2016. Planejamento governamental. Indaial: UNIASSELVI. Disponível em: <https://www.uniasselvi.com.br/extranet/layout/request/trilha/materiais/livro/livro.php?codigo=21754>. Acesso em: 26 de fevereiro de 2021.
- Giacomono, James. 2005. "Orçamento Público". 13 ed. São Paulo: Atlas.
- Guerra, J. de O, Tacconi Neto, E. A. 2018. A Participação Social no contexto atual: breves considerações sobre o Orçamento Participativo na cidade do Natal-RN. In: Empírica BR - Revista Brasileira de Gestão, Negócios e Tecnologia da Informação. Vol. 1. p. 30-55. Disponível em: <http://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/EmpiricaBR/article/view/7539>. Acesso em: 01 de março de 2021.
- IBGE. 2020. "Rio Grande do Norte". In: Cidades. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rn/panorama>. Acesso em: 13 abr. de 2020.
- Junquilha, Gelson Silva. 2010. "Administração Pública Brasileira rumo à burocratização". In: Teorias da Administração Pública. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, p. 103-132.
- Junquilha, Gelson Silva. 2010 "A administração pública gerencial no Brasil". Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, p. 133-172.
- Magoga, Felipe. 2020. "Planejamento Estratégico: a importância para sua empresa". In: Blog Dinâmica Consultoria. [s.a]. Disponível em: <https://www.dinamicaej.com.br/a-importancia-do-planejamento-estrategico/>. Acesso em: 29 de julho.
- Mattar, Fauze Nagib. 1996. "Pesquisa de marketing". Ed. Atlas.
- Mattar, Fauze Nagib. 2001. "Pesquisa de marketing". Ed. Atlas.
- Medeiros, J. P. de, & Borges, D. F. 2007, janeiro/fevereiro. Participação cidadã no planejamento das ações da Emater-RN. Revista de Administração Pública (nº 41, pp. 63-81). Rio de Janeiro..
- Nascimento, Edson Ronaldo. 2006. "Gestão pública". São Paulo: Saraiva.
- Nogueira, Marco Aurélio. 1998. "De Vargas à Nova República: a administração pública em busca do tempo perdido". In: Nogueira, Marco Aurélio. As possibilidades da política: ideias para a reforma democrática do Estado. São Paulo: Paz e Terra, p. 89-121. (Capítulo 2).
- Nunes, Edson. 1997. "A gramática política do Brasil. Clientelismo e insulamento burocrático". Rio de Janeiro, Jorge Zahar; Brasília, Enap.
- Oliveira, Débora Tazinasso de; Oliveira, Antônio Gonçalves de; Vicentin, Ivan Carlos. 2018. "Participação Social no Planejamento Governamental Municipal: um estudo em planos plurianuais de uma capital brasileira" Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), Brasil. Disponível em: <https://www.eu-med.net/rev/ccss/2018/09/planejamento-governamental.html>. Acesso em: 13 de junho 2020.

- Oliveira, Djalma de Pinho Rebouças de. 2012. "Teoria geral da administração: uma abordagem prática". 3 ed. São Paulo: Atlas.
- Reis Marcelo Menezes; Lino, Manoel de Oliveira. 2020. "INE 7001 - Estatística para Administradores I: Notas de aula". Departamento de Informática e Estatística: Universidade Federal de Santa Catarina. [s.a]. Disponível em: [https://www.inf.ufsc.br/~marcelo.menezes.reis/Caps1\\_e\\_2.pdf](https://www.inf.ufsc.br/~marcelo.menezes.reis/Caps1_e_2.pdf). Acesso em: 04 de julho de 2020.
- Rezende, Denis Alcides. 2008. "Planejamento estratégico para organizações privadas e públicas: guia prático para elaboração do projeto de plano de negócios". Rio de Janeiro: Brasport.
- Ribeiro, Ana Clara Andrade. 2010. "Território e Políticas Públicas: revisão conceitual no Programa Território da Cidadania". Recife: UFPE. 108 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Universidade Federal do Pernambuco - CCSA. Disponível em: [https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/9437/1/arquivo339\\_1.pdf](https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/9437/1/arquivo339_1.pdf). Acesso em: 22 out. 2020.
- Richardson, Roberto Jarry. 1989. "Pesquisa social: métodos e técnicas". São Paulo: Atlas.
- Rio Grande do Norte. 2015. "Plano Plurianual Participativo PPA 2016-2019. Disponível em: <<http://www.seplan.rn.gov.br/Conteudo.asp?TRAN=PASTAC&TARG=3334&ACT=&PAGE=1&PARM=&LBL>>. Acesso em: 1 mar. 2018.
- Rodrigues, Miguel Ângelo Vilela. 2005. "A Nova Gestão Pública na Governança Local: O caso dos municípios dos distritos de Vila Real e Bragança". Natal: UFRN. 326 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Universidade do Minho (Escola de Economia e Gestão), Braga-Portugal. Disponível em: <<http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/8142/1/Tese.pdf>>. Acesso em: 18 de maio de 2018.
- Sano, Hironobu; Abrucio, Fernando Luiz. 2018. "Promessas e resultados da Nova Gestão Pública no Brasil: o caso das organizações sociais de saúde em São Paulo". RAE, jul./set. 2008. vol. 48, nº3. Disponível em: <[http://rae.fgv.br/sites/rae.fgv.br/files/artigos/10.1590\\_S0034-75902008000300007.pdf](http://rae.fgv.br/sites/rae.fgv.br/files/artigos/10.1590_S0034-75902008000300007.pdf)>. Acesso em: 20 de maio de 2018.
- Secchi, Leonardo. 2010. "Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos". São Paulo: CEN-GAGE Learning.
- Yin, Robert K. 2001. "Estudo de caso: planejamento e métodos". 2ª ed. Porto Alegre, RS: Bookman..

## Sobre los autores/ About the authors

Wxlley Ragne de Lima Barreto faz parte da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal (RN). Thiago Ferreira Dias é Professor Adjunto da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Brasil. Vice-líder do Grupo de Pesquisa em Inovação em Gestão.

## URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

### Información de Contacto

Asociación GIGAPP.  
ewp@gigapp.org