

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO

DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS

JULIANA FRAGA ROECKER

**UMA ANÁLISE SOBRE A PARTICIPAÇÃO DOS ATORES SOCIAIS NA
ELABORAÇÃO DO PPA 2024-2027 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

PORTO ALEGRE

2024

JULIANA FRAGA ROECKER

**UMA ANÁLISE SOBRE A PARTICIPAÇÃO DOS ATORES SOCIAIS NA
ELABORAÇÃO DO PPA 2024-2027 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

Projeto de Trabalho de Conclusão de Curso de graduação apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Administração Pública e Social.

Orientadora: Prof. Dra. Jaqueline Marcela Villafuerte Bittencourt

Porto Alegre

2024

AGRADECIMENTOS

Agradeço a minha família por todo o apoio durante essa jornada, sem eles essa conquista não seria possível.

Ao meu irmão pela parceria e contribuição ao longo do processo.

Ao meu namorado pelo incentivo e companheirismo nessa trajetória.

A minha orientadora por todo suporte na construção da pesquisa e ensinamentos ao longo de toda a graduação.

“Yo gano libertad en la medida que pienso y enumero posibilidades futuras, porque me libero de la ceguera o la prisión de no saber que puedo escoger o, al menos, intentar escoger. En cambio, si estoy inconscientemente dominado por la única posibilidad que hoy me permite ver el presente, la cual me parece obvia, seguiré ese camino como el único que aprecio posible e imaginable. En el primer caso, soy capaz de crear mi futuro; en el segundo, acepto con resignación y pasividad lo que el destino me depare.”

Carlos Matus

RESUMO

O presente trabalho objetiva discorrer acerca da participação social na elaboração do Plano Plurianual 2024-2027 do Estado do Rio Grande do Sul. Dessa forma, foram elencadas três instâncias de análise: Processo, Métodos e Dinâmicas. As instâncias buscam se aprofundar acerca do fluxo desenhado para possibilitar a participação social no processo de formulação do PPA. Será utilizado como base para classificar o nível de participação de cada instância as categorias analíticas do autor Danilo Gandin (2001), para assim ponderar sobre o processo de participação proporcionado pelo Plano. Se utilizou o método qualitativo e exploratório. Para desenvolver as instâncias de análise foi elaborado um questionário e realizadas entrevistas com integrantes centrais na formulação e aplicação do processo. A partir disso compreendemos que a participação social não se materializou conforme descrito no Plano Plurianual do Estado, fato que permite pensar acerca da democracia no país, visto que a participação social é requisito básico para tal.

Palavras-chave: Plano Plurianual, Participação social, Planejamento na Administração Pública, Conselhos Regionais de Desenvolvimento.

ABSTRACT

The present study aims to discuss social participation in the preparation of the 2024-2027 multi-annual plan for the state of Rio Grande do Sul. Thus, three instances of analysis were listed: Process, Methods, and Dynamics. The instances seek to delve deeper into the flow designed to enable social participation in the PPA formulation process. The analytical categories of author Danilo Gandin (2001) will be used as a basis to classify the level of participation of each instance, to consider the participation process provided by the Plan. The qualitative and exploratory method was utilized. To develop the instances of analysis, a questionnaire was developed, and interviews were carried out with key members in the formulation and application of the process. From this we understand that social participation did not materialize as described in the State's multi-annual plan, a fact that allows us to think about democracy in the country, since social participation is a basic requirement for such.

Keywords: Multi-year plan, Social participation, Planning in Public Administration, Regional Development Councils.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Síntese histórica do planejamento do Rio Grande do Sul	28
Quadro 2: Síntese da metodologia do trabalho	34
Quadro 3: Resumo dos Níveis de Participação	57

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Níveis de decisão e tipos de planejamento	19
Figura 2 - Planejamento Tradicional	22
Figura 3 - Momentos do método PES	24
Figura 4: Árvore de Problemas	26
Figura 5: Regiões Funcionais de Planejamento e COREDEs	40

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Índice de percepção do processo de participação referente a inclusão da comunidade _____	43
Gráfico 2 - Índice de percepção da aderência da sociedade ao processo participativo _____	44
Gráfico 3 - Índice de percepção da comunicação no processo participativo_	45
Gráfico 4 - Índice de percepção a respeito da participação ativa no processo de elaboração do material _____	45
Gráfico 5 - Índice de percepção da satisfação com o processo participativo	46
Gráfico 6 - Índice de percepção a respeito do material disponibilizado pelos COREDEs _____	47
Gráfico 7 - Índice de percepção a respeito da forma de solicitação da participação dos COREDEs _____	50
Gráfico 8 - Índice de percepção a respeito da quantidade de momentos participativos durante o processo de elaboração do material _____	51
Gráfico 9 - Índice de percepção acerca da forma de realização dos momentos participativos _____	52
Gráfico 10 - Índice de percepção da aderência e engajamento dos momentos participativos _____	54
Gráfico 11 - Índice de percepção acerca da dinâmica dos momentos participativos _____	55
Gráfico 12 - Índice de percepção da interação entre os COREDEs _____	56

LISTA DE SIGLAS

COMUDE - Conselho Municipal de Desenvolvimento
COREDE - Conselho Regional de Desenvolvimento
DASP - Departamento de Administração do Serviço Público
DEPLAN - Departamento de Planejamento
FACCAT - Faculdades Integradas de Taquara
LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA - Lei Orçamentária Anual
OGU - Orçamento Geral da União
PED - Plano Estratégico de Desenvolvimento
PES - Planejamento Estratégico Situacional
PNT - Planejamento Normativo Tradicional
PPA - Plano Plurianual
SALTE - Plano de Saúde, Alimentação, Transporte e Energia
SPGG - Secretaria de Planejamento Governança e Gestão

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 ARCABOUÇO TEÓRICO	17
2.1 PLANEJAMENTO	17
2.2 PLANO COMO INSTRUMENTO DECISÓRIO	19
2.3 TIPOS DE PLANEJAMENTO	21
2.3.1 Planejamento Tradicional	21
2.3.2 Planejamento Estratégico Situacional	22
2.3.4 Instrumentos de Planejamento: Árvore de Problemas e Teoria da Mudança	25
2.4 HISTÓRICO DO PLANO PLURIANUAL ANUAL NO BRASIL	27
2.5 PARTICIPAÇÃO NO PPA	30
3 METODOLOGIA	33
3.1 QUESTIONÁRIO E ENTREVISTAS	34
4 ANÁLISE DE DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA ELABORAÇÃO DO PPA-RS	36
4.1 ANÁLISE DESCRITIVA: PLANO PLURIANUAL 2024-2027 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	36
4.2 ANÁLISE DOS PROCESSOS, MÉTODOS E DINÂMICAS	38
4.2.1 Análise do Processo de Participação	39
4.2.2 Análise dos Métodos de Participação	48
4.2.3 Análise das Dinâmicas de Participação	53
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	58
6 REFERÊNCIAS	60
APENDICE	63

1 INTRODUÇÃO

O Estado ao longo da história buscou, em maior ou menor grau, mesmo quando atuou apenas como regulador, solucionar um problema que afetava a coletividade. Para enfrentar e combater esses problemas são criadas as políticas públicas, que em sentido amplo, podem ser entendidas como diretrizes elaboradas com o intuito de resolver questões que afetam a população como um todo. Assim, a razão para criação das políticas públicas é a necessidade de resolução de um problema público, o qual pode ser entendido como um conflito que extrapola o âmbito privado e se estende à coletividade (Secchi,2014). A amplitude do problema e o contexto existente são pontos relevantes no momento da tomada de decisão, isso implica se a questão entrará ou não na agenda do governo, este é o papel do administrador público, bem como o de garantir seja um processo democrático.

As políticas públicas podem ser elaboradas e implementadas pelos diferentes entes da federação, união, estados, distrito e municípios. Dentro dessa gama de níveis e instrumentos de planejamento, onde podemos visualizar as políticas públicas, o Plano Plurianual corresponde a uma delas. O PPA é uma das três leis orçamentárias que fazem parte do sistema brasileiro de planejamento e orçamento e define programas e ações dos próximos quatro anos. É papel do PPA apresentar as escolhas do Governo vigente para o período estabelecido e indicar os meios para a implementação das políticas públicas, além de orientar a ação do Estado no alcance dos objetivos (Santos,2010).

O Plano estabelece ações de caráter estruturante e permanente para alavancar o desenvolvimento local, estadual ou regional, mostrando de forma abrangente os programas do governo nas diversas áreas de atuação, indo de encontro aos modelos de planejamento setorial. O PPA é um instrumento de planejamento de médio prazo guiado por grandes diretrizes e que serve de parâmetro para a Lei Orçamentária Anual (LOA), tratando de intermediar o planejamento a longo prazo e a programação anual (Santos, 2010). Além de consolidar as diferentes áreas de atuação, o PPA traz de maneira conjunta planejamento e orçamento, tratando dos programas e ações e apontando os investimentos necessários.

O Plano é um processo de tomada de decisão antecipada e “evoca uma ação reflexiva e intencional de organização de ações e de preparação de instrumentos

(programação e orçamento) para alcançar ou produzir um resultado desejado" (Misoczky e Guedes, 2011, p.17). O planejamento dessas ações pode seguir duas grandes abordagens: o Planejamento Normativo Tradicional e o Planejamento Estratégico Situacional. O primeiro baseia sua construção em diagnósticos realizados por agentes econômicos e traça suas ações a partir de leis e regras pré-estabelecidas e previsíveis. Também apresenta a técnica e teoria econômica como aspectos relevantes, sobrepondo a questões sociais e políticas.

Já o Planejamento Estratégico Situacional (PES) enfatiza que o contexto está sempre se alterando e precisa ser analisado e revisitado constantemente. Diferente do Planejamento Tradicional, o PES pressupõe que o planejador está inserido dentro do contexto e vivenciando os acontecimentos e momentos, os atores sociais participam no processo. Não temos mais então um terceiro elemento, o agente econômico, diagnosticando de forma única e objetiva a realidade, mas múltiplos atores apresentando através de diferentes percepções o contexto que vivenciam, assim são elaboradas explicações situacionais. O Planejamento Estratégico Situacional coloca os atores sociais em foco, deixando a ideia de que as pessoas envolvidas nos problemas são passivas e apenas receptoras dos programas e ações desenvolvidas por terceiros. Sendo assim o PES e o Planejamento Tradicional são concepções divergentes e opostas, trabalhadas separadamente e possuindo um olhar diferenciado para o processo social.

É de grande importância durante o processo de planejamento a participação dos atores sociais, é a partir do relato de suas vivências e através do compartilhamento de diferentes percepções que se torna possível compreender o ambiente de forma mais aprofundada. Assim como comentam Maria Ceci Araujo Misoczky e Paulo Guedes em Planejamento e Programação na Administração Pública: "processos coletivos e participativos de planejamento aumentam a potência no sentido de que múltiplas explicações situadas serão mais abrangentes que uma única explicação" (Misoczky e Guedes, 2011, p.19).

Na mesma linha, o PES também trabalha com distintos planos concomitantemente, um podendo interferir no outro e tratar das questões de maneiras variadas. Além disso, ao inserir o sujeito dentro do processo de planejamento ele se torna mais comprometido com a ação, possibilitando maior sucesso. O Planejamento Estratégico Situacional assim como o Planejamento Tradicional também se apoia em

questões técnicas, porém o PES vai além disso e inclui em seu escopo outros pontos igualmente importantes, como questões políticas e de governabilidade.

A partir do que foi exposto e do entendimento da relevância da abordagem acerca do Planejamento Estratégico Situacional, bem como da importância de agregar as diversas percepções na construção de uma estratégia, busca-se nesse trabalho analisar: **Como ocorreu a participação dos atores sociais na elaboração do PPA 2024-2027 do estado do Rio Grande do Sul?** Assim, o objetivo geral do presente trabalho é: Compreender a participação dos atores sociais na elaboração do PPA 2024-2027 do estado do Rio Grande do Sul. Dessa forma foram elencados três objetivos específicos: 1) Verificar o processo elaborado para abranger a participação social na elaboração do PPA 2024-2027; 2) Verificar os métodos utilizados como instrumentos de participação social na elaboração do PPA 2024-2027; e 3) Verificar as dinâmicas entre os atores durante o processo de participação social.

As três instâncias de análise foram propostas tendo em vista a lei complementar nº 10.336, de 28 de dezembro de 1994/RS, a qual dispõe acerca do Plano Plurianual do Rio Grande do Sul. Conforme o parágrafo 1 do art. 2º o Plano é elaborado de acordo com diretrizes fixadas pelo órgão referente no art. 167 da Constituição. Sendo assim é proposto conhecer a diretriz/processo estabelecido para o quesito de participação social na elaboração do PPA, e para melhor aprofundamento, o tópico foi dividido em outras duas instâncias relevantes para a análise, o método e a dinâmica entre os atores, considerando a interação aspecto essencial para analisar a participação e o método para melhor compreender o desdobramento do processo.

O estudo contribui socialmente ao levantar dados acerca da participação social no processo de planejamento e entendendo o nível e a qualidade da participação dos atores, bem como retratando a condição e o espaço destinado para a participação social nas esferas do governo. Compreender a situação em que se encontram os processos participativos é de extrema importância para propor, se necessário, maneiras de levar essa condição a uma situação desejada. É necessário, para que haja uma contribuição substancial da sociedade, que a população seja informada e esteja ciente dos processos que vigoram no governo.

Academicamente o trabalho contribui com o cruzamento entre os tipos de planejamento com as ferramentas utilizadas pelo governo, entendendo e

esclarecendo o uso dos métodos pelo Estado, e assim contribuindo teoricamente com a análise dos atuais processos de planejamento e atividades realizadas pelo governo. Através da pesquisa também foi possível delinear as atividades dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs), os quais estão diretamente inseridos nos processos abarcados pelo estudo, e compreender assim sua relevância na elaboração do Plano Plurianual do estado do Rio Grande do Sul. Contribui academicamente levantando dados para a população ao analisar a aplicação da abordagem do Planejamento Estratégico Situacional, o qual se encontra dentro de uma das grandes áreas de estudo do campo da administração pública e social.

Os resultados obtidos neste trabalho são a descrição do processo de participação na elaboração do Plano, o qual propôs a interface com os cidadãos através da atualização dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento (PED) dos COREDEs, vistos então como principais atores para a promoção da participação, bem como a descrição dos métodos, sendo eles a seleção das prioridades das regiões funcionais e a atualização de seus PEDs, e a análise das dinâmicas realizadas entre os atores e com a Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG). Foram apresentados indicadores de tendência que revelam a baixa qualidade na participação social na elaboração do Plano, assim como problemas advindos da distribuição regional. Além disso, o estudo propõe a partir de seus resultados o questionamento acerca da democracia em nosso país, tendo em vista que a participação é princípio básico para sua existência. Com o intuito de desenvolver acerca dos objetivos propostos pela pesquisa foi elaborado um questionário tendo como base as três instâncias de análise definidas para esse estudo e a aplicação de entrevistas, ambos os métodos tiveram o mesmo público-alvo, integrantes dos COREDEs e servidores da SPGG.

O trabalho apresenta na primeira seção os principais aspectos acerca do planejamento, tópico que é desdobrado nos itens Plano e tipos de planejamento. A respeito dos tipos são desenvolvidas duas abordagens: o Planejamento Tradicional e o Planejamento Estratégico Situacional (PES). Dentro da abordagem do PES são apresentados os instrumentos de planejamento, a Árvore de Problemas e a Teoria da Mudança. Na próxima seção é discorrido acerca do histórico do PPA tanto a nível nacional quanto regional, finalizando o referencial com os aspectos da participação no PPA. Após é descrita a metodologia seguido da análise descritiva, abordando os

itens da estrutura do PPA e logo após a análise empírica, subdividida em processo, métodos e dinâmicas. O estudo finaliza trazendo as considerações acerca da pesquisa.

2 ARCABOUÇO TEÓRICO

O estudo utiliza como base a abordagem do Planejamento Estratégico Situacional, apresentado pelo autor Carlos Matus, assim como sua visão acerca da importância da participação social. Em contraponto ao PES é descrita a abordagem do Planejamento Tradicional, a partir da contribuição dos autores Paulo Guedes, Maria Ceci Misoczky, Luciana Leite Lima e Luciana Pazini Papi. Tendo em vista a abordagem base do trabalho, inicialmente a pesquisa apresenta uma visão ampla acerca do tema planejamento, trazendo aspectos comentados por Ossorio (2002), Djalma Oliveira (2013) e Jackson de Toni (2021), além dos autores já citados.

Na sequência é tratado do produto do planejamento, o plano, através das perspectivas já comentadas, bem como seu histórico no Brasil e no estado do Rio Grande do Sul, tendo por base os autores Gartenkraut (2002) e Arantes (2010). A pesquisa também abrange os instrumentos de planejamento utilizados pelos servidores na elaboração do plano, a Teoria da Mudança e Árvore de Problemas, através dos conceitos apresentados pelo Departamento de Planejamento/SPGG. Posteriormente, é abordado o tópico de participação social através dos autores Roberto Rocha C. Pires, Lucas Alves Amaral e José Carlos dos Santos (2014), bem como trazendo referências de Peter Evans (1995), Luís Antônio Zanotta Calçada e Janriê Rodrigues Reck (2020). Finaliza apresentando as categorias analíticas de Danilo Gandin (2001) que são utilizadas para compreender o nível de participação do processo de formulação do PPA.

2.1 PLANEJAMENTO

O planejamento é a primeira função administrativa e é um tema com largo histórico de pesquisas e com diversas correntes de pensamento dentro da administração pública, assim pode-se compreender o processo de planejamento a partir de diferentes enfoques. Para Maria Misoczky e Paulo Guedes o ato de planejar pode ser entendido como o ato de “conceber ações e operações para atingir um

objetivo; acompanhar a realização de ações; introduzir modificações nas decisões tomadas caso sejam necessárias; e aprender com erros e acertos para decidir sobre outras ações” (Misoczky e Guedes, 2011, p.14). A ideia de planejar proposta pelos autores busca fugir da improvisação, bem como enfatiza a necessidade de reformular e modificar o plano para se adequar à nova realidade.

O planejamento pode ser entendido também como um “enfoque e uma ferramenta que permite organizar a complexidade das relações na sociedade e nas organizações; [...], ser um sistema eficaz de tomada de decisões de modo consciente, e reflexivo, resultando na construção intencional de ações” (Ossorio, 2002, p.10). O autor Djalma Oliveira (2013) complementa trazendo questões relativas à complexidade do ato de planejar:

A atividade de planejamento é complexa em decorrência de sua própria natureza, qual seja, a de um processo contínuo de pensamento sobre o futuro, desenvolvido mediante a determinação de estados futuros desejados e a avaliação de cursos de ação alternativos a serem seguidos para que tais estados sejam alcançados, sendo que tudo isso implica em um processo decisório permanente e de qualidade, acionado dentro de um contexto ambiental{...} interdependente e mutável” (Oliveira, 2013, p.5)

Ambos os autores enfatizam a ideia de que o planejamento não se refere a um momento único e restrito, mas que se trata de um processo que necessita ser revisitado e repensado, pois está inserido em um ambiente que constantemente se modifica, sendo assim essencial que o plano se adeque às novas demandas. Assim como abordado pelos autores, planejar não corresponde a uma tarefa simples, se trata, segundo Carlos Matus, de um processo social, ao qual nos tornamos condutores de nosso próprio futuro, para ele, planejar é também um importante instrumento político do Estado (MATUS, 1996b). Matus em entrevista a Franco Huertas afirma que:

Planejar significa pensar antes de agir, pensar metodicamente, sistematicamente; explicar possibilidades e analisar suas vantagens e desvantagens, propor metas, projetar para o futuro, porque o que pode ou não acontecer amanhã determina se minhas ações de hoje são eficazes ou ineficazes. O planejamento é a ferramenta para pensar e criar o futuro [...]. Trata-se, por conseguinte, de uma ferramenta vital.[...]. Ou sabemos planejar ou somos obrigados a improvisar (Huertas,2016, p.14) (tradução própria).

Jackson de Toni retrata o planejamento, como sendo uma capacidade governamental associada a efetividade das políticas públicas, e por estar associado ao funcionamento do Estado, a capacidade de planejar permite garantir a institucionalidade do jogo democrático, estabelecendo regras e garantias para que a competição política ocorra sem que seu resultado ameace a própria democracia (Toni, 2021). Pode-se dizer assim que o planejamento “envolve preparar e organizar bem a ação; acompanhá-la e revisá-la; e criticar a ação feita depois de encerrado o processo” (Misoczky e Guedes, 2011, p.12), mas não somente isso, o planejamento está associado à governabilidade e a existência da democracia.

Figura 1 - Níveis de decisão e tipos de planejamento



Fonte: Djalma Oliveira (2013, p.15)

Ao tratar do planejamento de políticas públicas, é possível ainda relacionar os níveis de planejamento aos elementos da política. Dessa forma teríamos: o nível estratégico, direcionado para definir os elementos centrais e diretrizes, correspondendo ao plano; o nível tático, que se trata da parte de operacionalização do plano, sendo assim os programas; e o nível operacional, onde ocorre o detalhamento da etapa anterior a partir da criação de projetos.

2.2 PLANO COMO INSTRUMENTO DECISÓRIO

O Plano é um processo de tomada de decisão antecipada e “evoca uma ação reflexiva e intencional de organização de ações e de preparação de instrumentos (programação e orçamento) para alcançar ou produzir um resultado desejado”

(Misoczky e Guedes, 2011, p.17). Para Paulo Guedes e Maria Ceci Misoczky o Plano pressupõe previsão, organização e coordenação de esforços, bem como o acompanhamento e controle das ações, necessitando ainda avaliar os resultados. A existência de um plano visa reduzir as incertezas e as surpresas, guiar os executores durante a ação e busca por fim organizar os meios para alcançar a situação desejada (Misoczky e Guedes, 2011).

O Plano para Matus pode ser entendido como o “produto momentâneo do processo pelo qual um ato seleciona uma cadeia de ações para alcançar seus objetivos”. Em seu significado mais genérico, podemos falar de plano de ação como algo inevitável na prática humana, cuja única alternativa é o domínio da improvisação” (Matus, 2006, p.115). No entanto, ao conceituar o termo, levando em consideração a mudança para o sistema capitalista e industrializado, nesse contexto, ele pode ser tratado como um “instrumento abrangente e detalhado que busca abarcar as facetas produtivas, econômicas setoriais e sociais de forma geral (Lima e Papi, 2020). Também pode-se compreender o plano, segundo Carlos Matus, como uma ferramenta libertadora.

Eu ganho liberdade na medida em que penso e elenco possibilidades futuras, porque me liberto da cegueira ou da prisão de não saber o que posso escolher ou, pelo menos, tentar escolher. Por outro lado, se sou dominado inconscientemente pela única possibilidade que hoje me permite ver o presente, que me parece óbvia, seguirei esse caminho como o único possível e imaginável que aprecio. No primeiro caso, sou capaz de criar o meu futuro; no segundo, aceito com resignação e passividade o que o destino me traz. (Huertas,2016, p.20) (tradução própria).

Apesar de distintas conceituações acerca do termo plano, ele representa não apenas um produto do planejamento, mas um instrumento capaz de modificar a realidade e alcançar a realidade desejada. É uma ferramenta libertadora, conforme expôs Matus, e um processo que permite transformar a realidade e conduzir as transformações. Afetado também pelo sistema vigente, o plano tem por objetivo projetar um futuro possível a partir de uma série de decisões embasadas na realidade, considerando os recursos existentes.

2.3 TIPOS DE PLANEJAMENTO

O planejamento de ações, programas e planos podem seguir duas grandes abordagens: Planejamento Normativo Tradicional (PNT) e o Planejamento Estratégico Situacional (PES). Cada um dos tipos de planejamento compreende o processo social de maneira distinta, sendo assim são trabalhados de forma separada. Ainda ressaltamos que o planejamento tradicional e o situacional são duas concepções totalmente divergentes e incompatíveis, apresentadas então como conflitantes.

2.3.1 Planejamento Tradicional

O planejamento Normativo Tradicional enfatiza a técnica e a teoria econômica em detrimento às questões sociais e políticas. O ato de planejar é neste modelo então destinado aqueles que possuem saber técnico, são imparciais e objetivos. Levando em consideração que o planejamento tradicional compreende que o objeto planejado segue regras predizíveis, a solução, dessa forma, pode ser encontrada através de uma racionalidade técnica. A elaboração desse plano é realizada por um sujeito imerso pelo conhecimento técnico, mas que não está inserido na realidade planejada (Misoczky e Guedes, 2011). Compreende-se então que “a planificação tradicional – muito apegada ao determinismo e ao economicismo tecnocrático, cuja base científica é a teoria do controle de um sistema por um agente” (Matus, 2006. p.116).

Considerando as características apresentadas, os planos possuíam legitimidade tanto pelo conhecimento científico aplicado quanto pela neutralidade, conforme comentada Matus (2006) no seguinte trecho: “Os planos se revestiam, assim, de certa legitimidade científica. Tomados como peças supostamente neutras, alcançariam o desenvolvimento e a modernização pela via tecnocrática ao estilo “*top-down*” (Lima e Papi, 2020, p.21). Além disso, para o autor a rigidez na aplicação do planejamento tradicional levou ao distanciamento do plano com a solução almejada pela população, tornando-o de pouca aderência e eficácia (Lima e Papi, 2020). Carlos

Matus, em entrevista a Franco Huertas, apresenta os principais enfoques e críticas do planejamento tradicional em um breve relato:

É um planejamento que ignora todos os atores do processo social, exceto o Estado ou o governante que planeja. Tem um viés autoritário e tecnocrático. Teoricamente, pertencente ao campo do determinismo positivista mais simples. É pobre e carece de rigor científico, embora esconda suas limitações por trás do sofisticado desenvolvimento da estatística e da econometria na década de 1960. É restrito ao econômico com projeções limitadas para o social. Ele ignora o mundo da política e é uma simples extensão da teoria econômica positivista (Huertas, 2016, p 21, tradução própria).

Figura 2 - Planejamento Tradicional



Fonte: Elaboração Própria

Dessa forma, para o autor o modelo de planejamento tradicional deveria ser substituído por outro mais democrático e condizente com a realidade. O qual considerasse também que o ambiente onde se formula o plano é dinâmico, afetado pela política e demais atores presentes durante todo o ciclo de políticas públicas. Assim o modelo formulado pela elite detentora do saber técnico é distante da realidade não abarca os requisitos necessários para um planejamento adequado, por consequência leva a ineficácia do plano causando assim um descrédito a ação pública e a crescente ideia de que o instrumento de planejamento não supre a necessidade da população, propiciando assim a improvisação dos serviços prestados aos cidadãos (Lima e Papi,2020).

2.3.2 Planejamento Estratégico Situacional

O autor referência acerca do planejamento estratégico situacional é o chileno Carlos Matus. Para Matus (2006), o planejamento consiste no cálculo situacional que relaciona o presente com o futuro e o conhecimento com a ação. Assim, expressa o autor, a reflexão imediatista, tecnocrática e parcial, não corresponde ao planejamento, e tampouco é planejamento a reflexão isolada da ação, essa seria então uma mera pesquisa sobre o futuro (MATUS, 1996). O Planejamento Estratégico Situacional

(PES), em oposição ao planejamento tradicional entende que o formulador está inserido dentro da realidade onde o plano será executado, e em contato com demais sujeitos que também participam do planejamento. Logo, não é realizado um único diagnóstico, mas sim explicações situacionais (Misoczky e Guedes, 2011). Matus em entrevista a Huertas apresenta de forma geral aspectos importantes a respeito do PES.

O PES é um método e uma teoria do planejamento estratégico público, o mais novo dos ramos do planejamento estratégico. Destina-se a atender políticos no governo ou na oposição. Seu tema são os problemas públicos e também se aplica a qualquer organização cujo centro de jogo não seja exclusivamente o mercado, mas o jogo político, econômico e social (Huertas, 2016, p. 25, tradução própria).

Um dos pontos de maior importância nesse tipo de planejamento é a existência de diversos atores sociais. O ator social, segundo Matus, corresponde a uma personalidade, organização ou agrupamento humano que tem capacidade de acumular força, desenvolver interesses e necessidades e atuar produzindo fatos na situação (Matus, 1993). No PES ocorrem processos coletivos de planejamento, onde diferentes atores explicam a realidade a partir de suas próprias situações, resultando assim em múltiplas explicações que levam a um melhor entendimento dos problemas enfrentados.

Outro ponto positivo dentro do processo e que contribui para a construção de um panorama mais abrangente da realidade, são os esforços depositados pelos atores para compreender as situações apresentadas pelos demais sujeitos durante o processo de planejamento, fato que potencializa e enriquece o entendimento sobre a realidade e os desafios existentes (Misoczky e Guedes, 2011). Dessa forma, fica evidente que não existe apenas uma única descrição da situação problema, mas diversas percepções sobre uma mesma questão. Da mesma forma que existem inúmeras possibilidades dentro de um sistema, também há a concomitância de vários planos em concorrência ou em conflito (Misoczky; Guedes, 2011), com isso o planejamento torna-se mais aderente à realidade.

Em contraste ao modelo tradicional, caracterizado pela rigidez, pelo cálculo técnico, determinismo e diagnóstico objetivo, o modelo de planejamento situacional assume as incertezas e a existência de imprevisibilidades que podem afetar o plano, faz uso do cálculo técnico, mas não se restringe a ele, considerando também o jogo político, a realidade através das múltiplas explicações situacionais dos atores sociais.

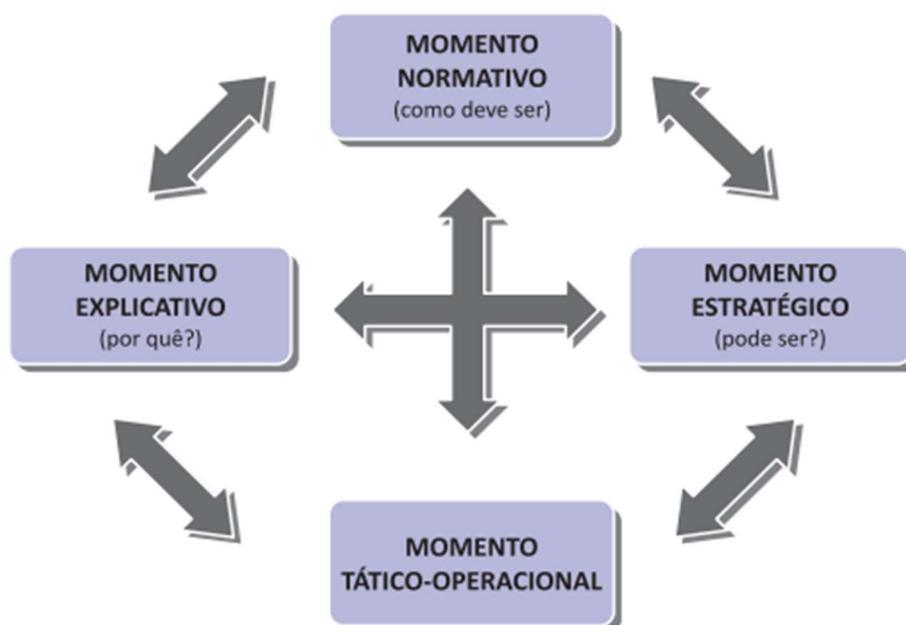
Também considera que o planejador está inserido no contexto do plano, o qual é direcionado e organizado para atender aos problemas enfrentados pela sociedade.

No PES o plano não é organizado e desenhado por setores, como no geral conhecemos, mas embasado e pensado a partir dos problemas formalizados pelos atores sociais. Esse é um outro ponto de destaque do planejamento situacional, enquanto usualmente o planejamento é setorizado, no PES os problemas identificados pelos sujeitos são os guias para a formulação de soluções. Conforme afirma Matus em *Planejar para governar: O método PES*:

a realidade gera problemas, ameaças e oportunidades[...]. Os problemas reais atravessam setores e têm atores que se beneficiam ou se prejudicam com eles. Em torno dos problemas é possível a participação cidadã; em torno dos setores é impossível. Atores do jogos sociais lidam com problemas, não com setores (Huertas,2016, p.35, tradução própria).

Ao abordar o planejamento estratégico situacional estamos tratando da teoria dos jogos sociais, para Carlos Matus o conceito de situação obriga a ter quem a explique, sendo assim toda a explicação é dita por alguém dentro de uma posição no jogo social. Em oposição ao Planejamento tradicional que segue a teoria do controle, o PES acredita em sistemas abertos onde os atores interagem e mudam a realidade, cada um possuindo uma visão distinta sobre a situação e tendo a possibilidade de modificar o jogo, gerando assim níveis de incerteza.

Figura 3 - Momentos do método PES



O PES é um processo de aprendizagem-correção-aprendizagem, composto por 4 momentos: explicativo, normativo, estratégico e tático-operacional. Os momentos são dinâmicos e se repetem constantemente, sem existir seu término em um tempo específico, apenas ocorre o domínio transitório de um momento sobre os demais. O momento explicativo é anterior à elaboração de uma solução, é o momento de compreender a realidade, onde ocorre as explicações situacionais dos diferentes atores, o período que entende e define o problema (Misoczky e Guedes, 2011).

O momento normativo é um cálculo que precede a ação, é um momento para entender como deve ser a realidade. Pretende-se aqui então visualizar a situação inicial, definir a situação objetivo e entender como chegar até lá. O terceiro momento é o estratégico, passo onde se busca compreender o que é possível fazer para a viabilidade do plano, assim são elencados três elementos relevantes para esse momento: análise de cenários, a análise de outros atores e a análise de viabilidade do plano. O último momento corresponde ao tático-operacional, nesse momento se organiza a execução do plano, e o que foi projetado e analisado é transformado em ação concreta. Misoczky e Guedes (2011) definem as seguintes condições mínimas para dar andamento ao plano: definir o responsável e os apoios para cada operação, ter coordenação permanente do plano, garantir avaliações periódicas e assegurar agilidade no contingenciamento de situações”.

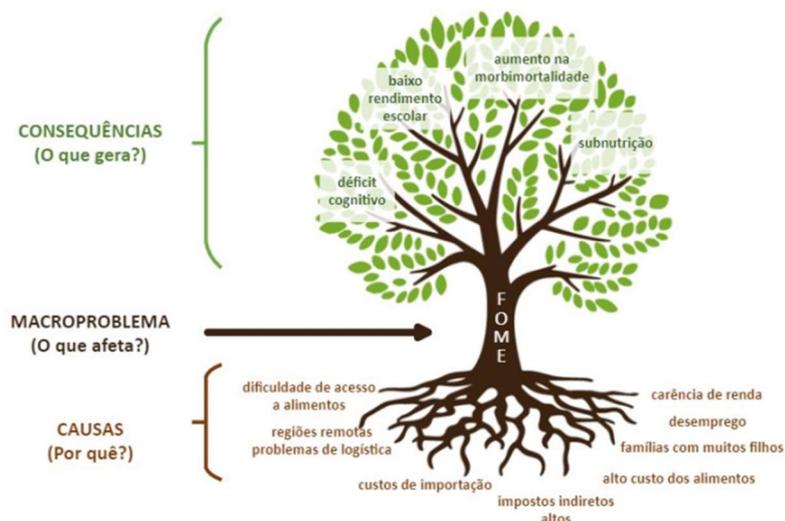
2.3.4 Instrumentos de Planejamento: Árvore de Problemas e Teoria da Mudança

A Árvore de Problemas é um instrumento de planejamento que objetiva relacionar uma série de problemas identificados em determinada esfera da sociedade, com o intuito esclarecer as suas causas (raízes), as consequências (copa), e o problema central (tronco). Assim, os elementos seguem uma lógica de causa-consequências, com a finalidade de elencar, dentre os diversos problemas, o problema central que aflige a população.

Após a identificação do problema central, busca-se encontrar o porquê elas ocorrem e assim reconhecer o que ele gera à sociedade. Com a utilização da Árvore de Problemas, é possível pontuar quais dos inúmeros problemas existentes

efetivamente são macroproblemas identificados pela população, e quais são as causas ou consequências desse problema central (Marco metodológico/PPA 24-27 RS, DEPLAN, 2023).

Figura 4: Árvore de Problemas



Fonte: Marco metodológico/PPA 24-27 RS, DEPLAN, 2023.

Segundo Matus, em Método Altadir de planejamento popular, “um problema é especificado por sua descrição. A descrição de um problema expressa seus sintomas. Esses sintomas são enumerados como um conjunto de descritores de fatos que verificam a existência do problema” (Matus, 2007, p.38). Também afirma que a descrição se diferencia de suas causas e consequências e serve para identificar dentre as várias interpretações um único problema para que assim possa ser analisado e estudado (Matus,2007).

A Árvore de Problemas apresenta o problema central, suas causas e também suas consequências, tudo de forma relacionada e seguindo uma relação lógica. Essa relação é essencial para realizar o planejamento, visto que para o plano ser efetivo, é necessário que as ações estejam direcionadas a atingir as causas dos problemas, assim caso não seja aplicada uma relação lógica entre os itens para um planejamento adequado, os programas e ações não surtiriam o efeito desejado, transformar a situação inicial no futuro almejado, e, portanto, gerando desperdício de recursos públicos (Marco metodológico/PPA 24-27 RS, DEPLAN, 2023).

A Teoria da Mudança então entra nesse processo contribuindo para a construção lógica do plano e das ações necessárias para superar o problema central. A teoria, portanto, é um método que tem por objetivo facilitar e alinhar o planejamento visando alcançar os resultados pretendidos. Através do método “retrata-se uma sequência lógica e causal de medidas e eventos que leva aos resultados esperados, explorando ainda as condições e os pressupostos necessários para que a mudança esperada ocorra, inclusive as condições externas que operam sobre as hipóteses causais” (Gertler, 2018 apud Marco metodológico/PPA 24-27 RS, DEPLAN, 2023, p.24). Sendo assim, é fundamental a utilização da teoria da mudança para se obter a viabilidade das propostas apresentadas, bem como para realizar o monitoramento e avaliação das ações implementadas.

2.4 HISTÓRICO DO PLANO PLURIANUAL ANUAL NO BRASIL

O Brasil é considerado um país que possui tradição em planejamento, na década de 30 do século passado já realizava estudos acerca da superação da crise econômica (Arantes, 2010). Os anos 30 são também identificados como o marco de início da transição do Estado patrimonialista para a administração pública burocrática, com seus princípios de racionalidade, formalismo técnico e profissionalismo. Neste período, também ocorreu a criação do Departamento de Administração do Serviço Público (Dasp) e a vinculação entre a função orçamentária e o planejamento (Gartenkraut, 2002). Já a partir da década de 40 iniciou-se uma época em que foram apresentados diversos planos de desenvolvimento, entre eles: Plano SALTE (Saúde, Alimentação, Transporte e Energia), Plano de Metas e os Planos Nacionais de Desenvolvimento (Arantes, 2010).

Nos anos 60 ficaram evidentes dois fatos para o tema de planejamento, a criação do Ministério do Planejamento e a reforma promovida pelo Decreto 200/67 que proporcionou a reforma da administração pública. Porém, com a crise de 1979 e o descontrole inflacionário as práticas de planejamento foram enfraquecidas (Arantes, 2010), retornando a ganhar força apenas com a redemocratização e a promulgação da nova constituição de 1988, a qual prevê a elaboração e a execução do Plano

Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e do Orçamento Geral da União (OGU) (Gartenkraut,2002).

O primeiro Plano Plurianual (1991-1995) focou no controle das contas públicas e na desestatização e abertura econômica (Arantes, 2010), sendo muito influenciado pelas críticas à burocracia e ao papel do Estado. Esse contexto de descontentamento com o modelo de governo gerou em 1995, gestão de Fernando Henrique Cardoso, a aprovação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, o qual propunha a denominada administração gerencial, marcada pela ideia de Estado regulador, o que corresponde a um Estado que não realiza efetivamente as diversas atividades, mas que tem o papel de controlar o mercado que se torna o provedor de grande maioria dos serviços (Arantes, 2010). Tratando-se acerca do histórico do Plano Plurianual de forma mais restrita, o estado do Rio Grande do Sul promoveu distintos pontos e enfatizou diferentes áreas ao longo dos anos durante a elaboração de seus planos, conforme segue abaixo:

Quadro 1 - Síntese histórica do planejamento do Rio Grande do Sul

Período - PPA	Governo	Situação do Planejamento
1992-1995	Alceu Collares	Priorizou as áreas de educação, saúde e segurança
1996-1999	Antônio Britto	Reforma do Estado e atração de investimentos
2000-2003	Olívio Dutra	Gestão Democrática do Estado e Participação Popular
2004-2007	Germano Rigotto	PPA desenvolvido integrado ao planejamento de curto prazo (LOA) e com revisões
2008-2011	Yeda Crusius	Desenvolvido em três eixos: desenvolvimento econômico sustentável, desenvolvimento social, finanças e gestão pública
2012-2015	Tarso Genro	Desenvolvimento sustentável, com equidade e participação; Indicadores de metas físicas e financeiras
2016-2019	José Ivo Sartori	Institui o sistema de elaboração, acompanhamento e revisão do PPA
2020-2023	Eduardo Leite	Programas em 4 eixos: estado sustentável, governança e gestão, sociedade com qualidade de vida e desenvolvimento empreendedor

Fonte: Arantes, 2010 e Gartenkraut, 2002.

No Quadro 1 apresenta-se o histórico do planejamento no estado do Rio Grande do Sul que teve seu primeiro PPA (1992-1995) elaborado na gestão de Alceu Collares (1991-1994), o qual priorizou as áreas de educação, saúde e segurança. O segundo PPA (1996-1999), formulado pelo governo de Antônio Britto (1995-1998), no entanto, foi voltado para a reforma do Estado e atração de investimentos. O PPA 2000-2003, da gestão de Olívio Dutra (1999-2002) apresentou como uma de suas diretrizes gerais a “Gestão Democrática do Estado - Participação Popular”. Na gestão de Germano Rigotto (2003-2006) o PPA 2004-2007 foi desenvolvido integrado ao planejamento de curto prazo (LOA), foi também nesse PPA implementada as revisões do plano, que são utilizadas até hoje para adequar o plano à realidade (Marco metodológico/PPA 24-27 RS, DEPLAN, 2023).

O PPA 2008-2011, elaborado no governo de Yeda Crusius (2007-2010), foi desenvolvido em três eixos: desenvolvimento econômico sustentável, desenvolvimento social, finanças e gestão pública. Na Gestão de Tarso Genro (2011-2014), a elaboração do PPA 2012-2015 prezou a participação cidadã e foi voltada para o desenvolvimento sustentável, com equidade e participação. No governo de Tarso também foi aprovada a lei 13.808/2011 que exige o acompanhamento do Plano, realizado através de indicadores e metas físicas e financeiras (Marco metodológico/PPA 24-27 RS, DEPLAN, 2023).

A gestão de José Ivo Sartori (2015-2018) buscou seguir, na elaboração do PPA 2016-2019, o decreto nº 52.287/2015, o qual institui o sistema de elaboração, acompanhamento e revisão do Plano Plurianual. O PPA 2020-2023, elaborado no governo de Eduardo Leite, buscou construir os programas a partir de 4 eixos: estado sustentável, governança e gestão, sociedade com qualidade de vida e desenvolvimento empreendedor. Também nessa gestão foi implementado o método da Árvore de Problemas e da Teoria da Mudança, como ferramentas metodológicas para elaboração do plano, seguindo assim no PPA 2024-2027 (Marco metodológico/PPA 24-27 RS, DEPLAN, 2023).

A partir do histórico regional apresentado foi possível perceber que o tema da participação social e o enfoque dado a ela variou conforme os mandatos. Governadores como Olívio Dutra e Tarso Genro apresentaram como ponto primordial para o planejamento, enquanto outros governos focaram na parte técnica e no processo de planejamento em si, tais como José Ivo Sartori e Germano Rigotto.

Ponderando os aspectos cruciais apresentados na linha do tempo foi possível constatar que o esforço e a ênfase posta na participação se deu em poucos governos, refletindo assim no enfraquecimento existente na esfera de participação social do estado, anteriormente visto como referência no âmbito e exemplo de democracia participativa.

A respeito da legislação, o Plano Plurianual do Rio Grande do Sul segue as diretrizes estipuladas pela lei complementar estadual 10.336 de 28 de dezembro de 1994, que “estatui normas para a elaboração e controle dos planos plurianuais, das diretrizes orçamentárias, dos orçamentos anuais e dos balanços da administração direta e indireta do Estado”. O PPA conforme o artigo 2º da lei supracitada “estabelecerá as diretrizes, os objetivos e as metas, para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada, da administração direta e indireta, dos fundos, de suas fundações, das empresas públicas e das empresas em que o Estado detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto” (LC/ Rio Grande do Sul, 1994, p.1).

2.5 PARTICIPAÇÃO NO PPA

Pires, Amaral e Santos (2014, p. 117) discutem as ideias apresentadas por Evans (1995) com referência a contribuição da participação de atores sociais no aprimoramento das políticas públicas, na medida em que diferentes perspectivas são apresentadas e debatidas pelos atores envolvidos, levando assim a reflexão e possíveis “reformulações conceituais e práticas capazes de aperfeiçoar as políticas públicas”. Para compreender a realidade de forma mais aprofundada e legítima, bem como para definir os problemas e a melhor maneira de tratá-los, é necessário que haja uma interface e processo de comunicação entre o Estado e a sociedade, assim como a participação da população durante as etapas de planejamento. Ademais, levando em consideração que as políticas públicas são uma resposta aos problemas sociais assim trazidos pela comunidade ao Estado, é imperioso que ocorra a manifestação desta à administração pública (Calçada e Reck, 2020).

No entanto, Danilo Gandin (2001) argumenta que o conceito de participação, apesar de sua importância e relevância para o planejamento, também serve para três desastres: “a manipulação das pessoas pelas “autoridades”, através de um simulacro de participação; a utilização de metodologias inadequadas, com o consequente desgaste da ideia; a falta de compreensão abrangente da ideia de participação” (Gandin, 2001, p.88). Assim o processo de participação social tanto pode garantir uma visão aprofundada da realidade contribuindo com as políticas públicas, sua efetividade e adequação às necessidades da população, quanto ser utilizada como meio de desgaste e manipulação dos indivíduos.

A partir dos anos 2000 ocorreu um período de destaque para os processos de participação social, que ganharam maior visibilidade e expansão. Nesse momento, por exemplo, entrou em vigor a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) que prevê a participação popular na elaboração dos planos plurianuais, em todos os níveis da federação (União, Estados e Municípios), com isso o governo federal começou a desenvolver diferentes modalidades de processos participativos, em maior ou menor grau de participação, para atender as exigências estabelecidas e aperfeiçoar os canais de comunicação com a sociedade (Avelino, 2023).

Durante esse período de ascensão das práticas participativas também foi observado a crescente utilização de outras formas de interação entre Estado e sociedade, como por exemplo, grupos de trabalho, mesas de diálogos e comitês, apresentando um caráter menos institucionalizado, e as ouvidorias, consultas e audiências públicas (PIRES e VAZ, 2012). Pires e Vaz (2012) também enfatizam que “ao final da década de 2000, a maior parte das ações governamentais estava sujeita a alguma forma de contato com atores sociais ou apresentavam mecanismos ativos de participação” (Pires; Amaral; Santos, 2014, p. 121).

Pires, Amaral e Santos (2014) esclarecem que apesar do avanço no âmbito da participação e do planejamento indicados anteriormente, os dois processos, ainda não estão totalmente alinhados, apresentando falhas na interação entre os canais de participação e os objetivos de construção do planejamento de médio e longo prazo. Além da falta de comunicação entre o ato de planejar e o processo de participação, nos últimos anos as instituições participativas do governo federal estão em declínio e sofrem um maior agravamento devido a pandemia da covid-19 (Avelino,2023). Contudo, é interessante notar que o Rio Grande do Sul possui uma classificação alta

com relação aos arranjos participativos utilizados na construção do PPA, conforme análise feita pelos autores Roberto Rocha C. Pires, Lucas Alves Amaral e José Carlos dos Santos em suas pesquisas considerando os PPAs de 10 estados brasileiros.

O autor Danilo Gandin (2001) também aborda questões acerca da classificação da participação, para ele existem três níveis de participação. O primeiro denominado colaboração é o mais frequente dentre os três níveis, nele as pessoas não possuem poder decisório, mas são convocadas a participar e contribuir. No segundo nível, designado como decisório, os titulares apresentam alternativas aos participantes que irão definir dentre elas a melhor opção. Assim é uma decisão limitada às alternativas apresentadas e ao tema definido, em geral de menor importância e magnitude. Esse nível, apesar de ainda limitar o processo participativo, vai além da colaboração, possuindo uma aparência mais democrática. O último nível, chamado de construção em conjunto, é o âmbito de maior participação, quando o poder está com as pessoas e é possível “construir um processo de planejamento em que todos, com o seu saber próprio, com sua consciência, com sua adesão específica, organizam seus problemas, suas ideias, seus ideais, seu conhecimento da realidade, suas propostas e suas ações” (Gandin, 2001, p.89/90).

Tendo em vista o arcabouço teórico apresentado, seguindo desde o planejamento, focando em suas duas grandes abordagens, o planejamento tradicional e o planejamento situacional, ainda perpassando de maneira mais ampla o conceito de plano e de forma mais específica a respeito do histórico do plano plurianual, e finalizando com o tema da participação social, será apresentada com base nos tópicos expostos anteriormente a metodologia para a aplicação da pesquisa.

3 METODOLOGIA

O presente trabalho busca compreender como ocorreu a participação social no processo de elaboração do PPA 2024-2027 do estado do Rio Grande do Sul. O plano a ser analisado se restringe ao planejamento proposto para os anos de 2024-2027 que utilizou como base o planejamento situacional, a árvore de problemas e a teoria da mudança, assim a fim de captar de forma mais clara a abordagem, seus conceitos e visando desenvolver com maior propriedade sobre o tema, foi percorrido acerca dos tópicos mencionados e do antagonismo existente entre o PES e o Planejamento Tradicional.

Além do referencial teórico foi elencado um objetivo geral: compreender a participação dos atores sociais na elaboração do PPA 2024-2027 do Estado do Rio Grande do Sul; e três objetivos específicos para responder ao problema de pesquisa. O ponto central do estudo foi analisar o processo de formulação do Plano, em específico a operacionalização da participação social. A partir do problema de pesquisa e dos objetivos elencados é possível classificar o estudo como uma pesquisa aplicada que propõe gerar conhecimentos para questões específicas, nesse estudo se tratando da participação social no próximo PPA (2024-2027), e trabalhar no âmbito regional em meio a interesses locais.

Com relação aos seus objetivos, o estudo é entendido como uma pesquisa qualitativa e exploratória, visto seu interesse em proporcionar mais informações acerca dos processos e métodos utilizados como instrumentos de participação, bem como das dinâmicas dos atores e suas reivindicações. Se tratando do ponto de vista dos procedimentos técnicos, a pesquisa pode ser classificada como um Estudo de caso, pois é uma pesquisa focada na participação em nível local e de forma mais restrita ao plano plurianual do Rio Grande do Sul. Conforme Gil (2010, p. 37) um estudo de caso “consiste no estudo profundo e exaustivo de um ou mais objetos, de maneira que permita seu amplo e detalhado conhecimento.”

No que tange à forma de abordagem do problema essa pesquisa utilizou o método qualitativo, buscando assim compreender e descrever como ocorreu a participação social no PPA através de análises documentais, bibliográficas, entrevistas e questionários. Abaixo consta a descrição e a forma de análise escolhida

para o desenvolvimento da pesquisa, organizados a partir dos objetivos específicos definidos no estudo.

Quadro 2: Síntese da metodologia do trabalho

Nº/Etapa	Objetivo	Forma de Análise
1	Verificar o processo elaborado para abranger a participação social na elaboração do PPA 2024-2027;	- Análise documental; - Análise bibliográfica; - Questionário e entrevista com representantes dos COREDEs e servidores da SPGG.
2	Verificar os métodos utilizados como instrumentos de participação social na elaboração do PPA 2024-2027;	- Análise documental; - Análise bibliográfica; - Questionário e entrevista com representantes dos COREDEs e servidores da SPGG.
3	Verificar as dinâmicas entre os atores durante o processo de participação social no PPA 2024-2027.	- Análise documental; - Análise bibliográfica; - Questionário e entrevista com representantes dos COREDEs e servidores da SPGG.

Fonte: Elaborada pelo autor

Para efeito analítico se utilizaram três dimensões que perpassam a elaboração do Plano e que se conectam com o objetivo do estudo que é identificar o fenômeno da participação: processo, métodos e dinâmicas, esses elementos ainda são evidenciados na análise empírica.

3.1 QUESTIONÁRIO E ENTREVISTAS

O questionário foi construído a partir dos conhecimentos obtidos durante entrevistas realizadas com servidores da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Através das conversas foi traçado um breve caminho acerca do processo de participação social no PPA que serviu de base para a elaboração do questionário

conjuntamente às instâncias definidas. Assim, o questionário foi elaborado em três partes: 1) Identificação; 2) Nível de participação; e 3) Acerca do Processo Participativo.

Após a identificação do COREDE foram propostas questões para compreender a satisfação dos votantes quanto à participação no processo de elaboração do PPA. Em seguida, foram realizadas perguntas direcionadas ao processo participativo, mais especificamente, esse último bloco foi organizado conforme as categorias analíticas, para compreender de uma melhor forma cada instância. Por fim, foi disponibilizado um espaço aberto para comentários sobre o processo realizado e outras possíveis contribuições que não foram abarcadas nos questionamentos.

O questionário foi enviado por e-mail para integrantes dos COREDEs, através dos endereços disponíveis no site do fórum das associações. Devido ao baixo retorno, o contato passou a ser realizado via telefone e mensagens pelo *whatsapp*, também foram realizadas entrevistas via plataforma Meet. Através do questionário foram obtidas 9 respostas de diferentes COREDEs. Já as entrevistas foram realizadas com o COREDE Alto Jacuí, Hortênsias, Sul, Alto da Serra do Botucaraí e Vale do Taquari, contabilizando um total de 14 associações participantes, metade do número total de conselhos do estado e abrangendo em quase sua totalidade as Regiões Funcionais, com exceção da RF Litoral, composta por apenas um COREDE que não retornou em nenhuma das formas de contato.

Para além dos questionamentos elaborados para envio aos COREDEs e a estrutura desenhada para conduzir a pesquisa, as entrevistas possibilitaram um retorno significativo e rico de informações e percepções acerca de todo o processo de participação social, bem como de pontos cruciais para compreender a dinâmica existente e a realidade enfrentada pelos conselhos perante a solicitação enviada pela Secretaria. Dessa forma, o resultado dos questionários aliado ao retorno das entrevistas permitiu um olhar aprofundado sobre o processo e uma interpretação robusta sobre o ocorrido.

4 ANÁLISE DE DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA ELABORAÇÃO DO PPA-RS

Tendo em vista o referencial teórico construído, os conceitos apresentados e tendo como base os resultados da aplicação do questionário, será apresentada a análise em dois momentos. O primeiro de natureza descritiva na qual propõe-se expor a estrutura do Plano Plurianual do estado do Rio Grande do Sul 2024-2027. O segundo momento apresenta a análise empírica considerando os níveis de participação apresentados por Gandin (2001) e as três instâncias de análise escolhidas como diretrizes analíticas que apresentam indicadores de: processo, métodos e dinâmicas.

4.1 ANÁLISE DESCRITIVA: PLANO PLURIANUAL 2024-2027 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

O PPA 2024-2027 elaborado no governo de Eduardo Leite inicia com a mensagem de apresentação, seguindo para a síntese do processo de elaboração do PPA, no qual inclui as 7 diretrizes que guiaram a proposta metodológica, sendo elas: 1) Perspectiva do cidadão; 2) Planejamento estratégico e gestão por resultados; 3) Integração dos processos de planejamento; 4) Regionalização; 5) Transversalidade e Intersetorialidade; 6) Vinculação com a Agenda 2030; e 7) Equilíbrio Fiscal. Dentre as diretrizes apontadas, a Perspectiva do Cidadão e a Regionalização são destacadas para essa pesquisa.

Neste estudo encontramos a pertinência no conteúdo da primeira e quarta diretrizes posto que: a primeira trata sobre “a construção dos Programas Temáticos parte de macroproblemas identificáveis do ponto de vista do cidadão e se orienta pela entrega de resultados para a cidadania, além de prever mecanismos de participação social”. Já quarta diretriz afirma que “o planejamento governamental deve considerar a variável regional na construção dos seus programas e ações, definindo prioridades a partir de necessidades regionais e contribuindo para a redução das desigualdades”.

Ainda na síntese do processo são apresentados os quatro tipos de programas do PPA: 1) Programas Temáticos; 2) Programa de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado; 3) Programa de Crédito; e 4) Programa de Encargos Especiais. Consta também neste item a explicação acerca da Rede de Planejamento, Governança e Gestão e a explicação sobre as sínteses setoriais na elaboração do PPA 2024-2027. O item aborda também as quatro etapas de elaboração do PPA: Ensino a Distância, Participação dos COREDEs, Etapa Qualitativa e Quantitativa. A respeito da participação dos COREDEs o plano afirma que:

Com o objetivo de subsidiar o Plano com temas estratégicos para o desenvolvimento do Rio Grande do Sul, a partir da perspectiva das regiões, cada Região Funcional de Planejamento apontou, com base no processo de atualização dos planos estratégicos dos COREDEs, cinco macroproblemas regionais a serem considerados pelas políticas estaduais. Após, foi apontado o setor ao qual o macroproblema estava vinculado e foi justificada sucintamente a escolha desse macroproblema. Essas informações foram consolidadas por Região Funcional e serviram de insumo para o levantamento de macroproblemas elaborados na primeira oficina de elaboração do PPA, que segue descrita na etapa qualitativa. (PPA 2024-2027, p. 18).

Este conjunto de orientações, no entanto, não podem ser acompanhadas na sequência do processo, na prática parece não ser condizente com o relatado pelos atores questionados.

Na etapa qualitativa é apresentado o mapa estratégico que visa orientar as ações do governo, ele é subdividido em 4 agrupamentos: 1) Estado Próspero; 2) Planejamento, Governança e Gestão; 3) Sociedade Inclusiva, Justa e Feliz; e 4) Desenvolvimento Econômico Inovador. Nosso interesse se foca no segundo agrupamento, embora os itens de governança e gestão não sejam objeto da análise, dentro dele identificamos o subitem 2 onde é citada a seguinte orientação: "Promover o engajamento, a participação social e a articulação regional". Posteriormente é descrito os próximos passos da etapa qualitativa, sendo eles, a identificação dos macroproblemas, utilizando como ferramenta a Árvore de Problemas. Após, os macroproblemas foram identificados por tema, bem como suas causas e consequências, seguindo para a construção das ações programáticas, fazendo uso da Teoria da Mudança. Porém, este processo não pode ser claramente identificado no levantamento realizado.

A etapa qualitativa foi finalizada tratando dos indicadores e de questões acerca da regionalização. A seção finaliza apresentando a etapa quantitativa. A regionalização é um tema de extrema importância pois organiza a forma como o planejamento estadual pretende atender as demandas. Este raciocínio, no entanto, traz a dificuldade de agrupamentos com muitas diferenças culturais e econômicas.

O próximo tópico denominado “PPA em números” apresenta os valores destinados aos programas e ações, segregados por eixo estratégico e outros programas do PPA. Seguindo o plano irá apresentar o cenário econômico e os diferenciais competitivos e desafios do estado em um contexto global. O último item apresentado é o projeto de lei do PPA 2024-2027, posteriormente seguem os anexos com os programas e com as metas e prioridades da administração pública estadual para o exercício de 2024. O PPA 2024-2027 é composto por 11 programas temáticos, 69 ações programáticas, 605 iniciativas, 1603 produtos, 43 indicadores temáticos e 196 indicadores de resultado. Este segmento do Plano não permite depreender informações sobre a participação embora esta seja a premissa utilizada.

4.2 ANÁLISE DOS PROCESSOS, MÉTODOS E DINÂMICAS

Para a análise empírica foram definidas três instâncias de verificação, o processo, os métodos e as dinâmicas. A partir das instâncias foi proposto um questionário e perguntas direcionadas para compreender cada uma delas. Assim será realizada uma análise tendo como base as instâncias de verificação, o retorno da aplicação do questionário e por fim para classificação dos itens será utilizado como métrica os níveis de participação estabelecido por Gandin (2001) e indicado no referencial teórico.

Para o desenvolvimento da análise é utilizado neste trabalho o conceito de dinâmica como a relação estabelecida entre os atores envolvidos no processo elaboração do plano plurianual; o método é entendido como a ferramenta, o mecanismo utilizado pelos entes para ordenar a participação na elaboração do PPA; Já o processo é visto como o caminho percorrido para a elaboração do PPA dentro do recorte da participação social estabelecida.

Tendo estipulado as instâncias de verificação e o parâmetro para classificação dos itens, o qual segundo Gandin (2001) possui três níveis: colaboração, decisório e construção em conjunto; respectivamente do menor nível de participação para o maior. O trabalho propõe o cruzamento das informações para análise do processo estabelecido pelos entes.

4.2.1 Análise do Processo de Participação

Para um melhor entendimento sobre o processo de participação executado na elaboração do Plano Plurianual/RS 2024-2027 foram realizadas entrevistas qualitativas com participantes estratégicos na operacionalização do processo. Inicialmente através de reuniões com servidores da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Estado (SPGG) avançamos o estudo compreendendo que a participação social, segundo os servidores, ocorreu através dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs), a partir de uma solicitação e procedimento pré-estabelecida pela secretaria. A SPPG informou que havia indicado o procedimento para realização da participação social que seria realizada pelos conselhos. A partir das informações cedidas pelos servidores a pesquisa seguiu recolhendo dados tendo em vista o recorte estabelecido: COREDEs como meio de gerar o envolvimento da sociedade no processo de elaboração do PPA.

Com intuito de aprofundar a pesquisa sobre o processo realizado foi aplicado um questionário e entrevistas com integrantes e representantes dos Conselhos regionais de desenvolvimento. Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento tiveram sua criação em 1994 com a lei nº 10.283, que formalizou a existência dos fóruns autônomos de discussão e decisão a respeito do desenvolvimento regional e das ações a serem aplicadas. A partir deles foi possível desenhar o fluxo de participação social e compreender melhor esse caminho percorrido.

Com o intuito de organizar os conselhos para a participação no processo de elaboração do PPA, foram agregados os COREDEs em regiões funcionais. As Regiões Funcionais de Desenvolvimento (RFs) foram criadas a partir de um estudo de longo prazo que definiu 9 RFs, conforme figura abaixo elaborada pela SPGG:

Figura 5: Regiões Funcionais de Planejamento e COREDEs



Fonte: SPGG/2020

Assim a Secretaria trabalha com a ideia de envio das demandas da sociedade através dos COREDEs, tratados então como instâncias de participação dentro do processo de elaboração do PPA. Inicialmente foi relatado que a SPGG solicitou aos conselhos que enviassem cinco prioridades de sua região funcional que seriam consideradas nas políticas públicas estaduais. As prioridades enviadas deveriam então ser retiradas da atualização dos planos estratégicos locais, sendo assim foi considerada por eles a participação social realizada na atualização dos planos estratégicos construídos para os anos de 2015-2030.

Cabe ressaltar que a atualização ocorreu a partir da procura individual dos integrantes de cada conselho por uma entidade que fornecesse o serviço tendo em vista os parâmetros estabelecidos, principalmente o monetário. A atualização dos planos, conforme os entrevistados, consiste majoritariamente em selecionar as propostas que ainda eram viáveis e poderiam ser executadas, das que não caberiam mais no planejamento, vale ressaltar que cada região optou por uma instituição diferente, podendo variar a execução.

Eles declararam no questionário escrito:

“A iniciativa do Governo foi importante. No entanto, não recebemos retorno no sentido de informar se houve, ou não, aproveitamento dos encaminhamentos da RF3. De toda forma, foi uma iniciativa que poderá ser aperfeiçoada, de acordo com a ansiedade dos COREDES, qual seja: 1)

Capacitação técnica; 2) Tempo hábil para discussões com a sociedade macrorregional (reunir a sociedade dos Coredes conjuntamente); 3) Permitir a participação dos COREDES nas reuniões finais de planejamento do PPA; 4) Encaminhar aos COREDES Cadernos de Regionalização demonstrando o que, efetivamente, entrou no PPA, permitindo o acompanhamento da execução. O processo, neste ano, decorreu muito das discussões realizadas para revisão do PED e pelo conhecimento acumulado no âmbito das Diretorias Executivas dos COREDES.”

Tratando especificamente do processo de seleção das prioridades a serem retiradas da atualização do plano e enviadas a SPGG, o fluxo dos entrevistados consistiu basicamente na reunião dos representantes dos conselhos entre si ou ainda na troca de mensagens para a definição dos itens essenciais dentro da região funcional, exceto nos casos onde a RF corresponde a apenas um conselho, nesse caso apenas os integrantes desse único conselho elegeram as prioridades de sua região, facilitando o processo segundo o entrevistado.

Outro tópico que ficou evidenciado durante as entrevistas, tanto pela sua recorrência como pela sua relevância foi acerca da diferença existente entre as regiões e conseqüentemente entre um COREDE e outro. Segundo a entrevista do COREDE Alto Jacuí, os conselhos são compostos por um agrupamento de regiões extensas e com um processo de desenvolvimento e colonização bem diversos, sendo uns agrícolas, enquanto outros possuem histórico de tropeadas. Essa diferenciação afeta ainda mais gravemente o debate entre as regiões funcionais que agrupam um número ainda maior de regiões para a definição de somente 5 prioridades.

A dificuldades de chegar a um consenso sobre os itens mais relevantes a serem indicados ao PPA tornou-se um tópico muito abordado nas entrevistas, deixando ainda mais evidente de como este é um tema presente atualmente, comum aos conselhos e um problema a ser enfrentado na escolha dos moldes do processo de participação. A regionalização é também um tópico amplamente abordado pelo Plano Plurianual do estado, que enfatiza a importância de se entender as diferentes localidades para compor mais adequadamente suas propostas.

O ponto foi também discutido com os servidores do estado que atuam na SPGG, os quais também apresentaram grande preocupação com o tema da regionalização enfatizando o tópico durante o andamento do processo de elaboração do PPA. No entanto, ao cruzar a forma como é apresentada pelo Estado tanto formalmente pelo plano como durante as entrevistas com servidores, ele não se alinha com a situação esboçada pelos conselhos regionais, dessa forma podemos

perceber que a proposta de elaboração e os ideais repassados pelo Estado não refletem a prática na elaboração do Plano.

A última etapa do processo que o trabalho buscou compreender foi a respeito do retorno da SPGG aos COREDEs quanto à inclusão das prioridades elencadas por eles no Plano. A partir do recolhimento de dados foi informado por dois dos conselhos entrevistados que não houve retorno formal da SPGG quanto a demanda repassada, mas que a partir do canal do fórum dos COREDEs foi avisado que as demandas seriam incluídas no PPA. Já o COREDE Sul informou que tiveram retorno da secretaria, e que os itens enviados entrariam no Plano.

Foi solicitado também durante as entrevistas se os representantes teriam uma sugestão de melhoria para o processo, os quais propuseram que a participação partisse dos conselhos de bairro que ao levantar questões micro levassem aos Conselhos Municipais de Desenvolvimento (COMUDEs), os quais possuem canal com os conselhos regionais e assim com o estado. Dessa forma viria do micro para o macro, absorvendo todas as instâncias e permitindo a participação da sociedade de uma forma mais abrangente e inclusiva, tornando o plano mais robusto e embasado.

Outra sugestão foi a realização de audiências públicas, mobilizadas pelas próprias associações como método para a concretização da participação social. Tivemos também conselhos satisfeitos com o atual processo pois coincidiu com a atualização do plano, no entanto observou que para um próximo PPA um novo desenho deveria ser realizado para adequar a realidade, visto que seria elaborado no término do plano estratégico dos COREDEs, sendo assim, momentaneamente foi adequado.

Um ponto importante levando em consideração a escolha do processo de participação social na elaboração do PPA foi comentado pela entrevistada do Alto do Jacuí, segunda a representante, os COREDEs sofrem com a falta de força e de certo crédito perante os municípios e seus representantes legais. Os prefeitos e secretários correspondem, segundo a entrevistada, a membros importantes para os conselhos, pois eles são capazes de ceder informações relevantes para o diagnóstico das regiões, bem como responsáveis pela implementação local das políticas. No entanto, não respondem fortemente aos chamados e solicitações dos conselhos prejudicando o trabalho e atuação dos COREDEs.

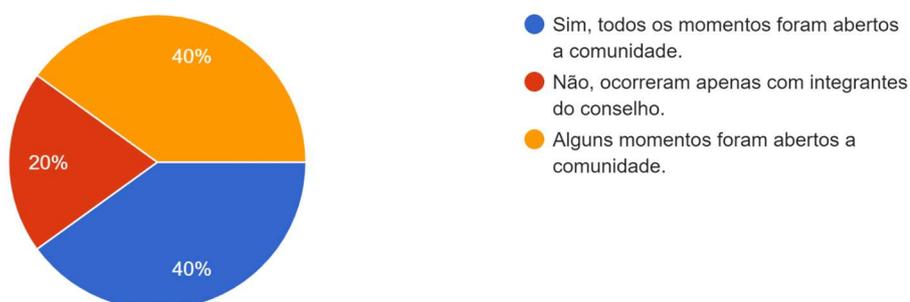
Por fim, cabe ressaltar que as entrevistas possibilitaram analisar diferentes percepções quanto ao processo de participação. O seu resultado trouxe aspectos semelhantes acerca do caminho percorrido para a elaboração do material, como também retornos discrepantes entre os conselhos, dentre eles COREDEs satisfeitos com o processo de participação, como é o caso do COREDE Sul e conselhos que afirmaram que não houve participação na elaboração por parte de seu COREDE, podendo citar nesse caso o COREDE Alto da Serra do Botucaraí.

Tratando dos achados através do questionário, inicialmente buscou-se compreender como foi definido o processo de participação dos COREDEs, o qual esclareceu por maioria que o processo foi pré-estabelecido pelo governo, e então comunicado aos conselhos regionais. Posteriormente o questionamento se direcionou para compreender se os momentos participativos haviam ocorrido para além dos integrantes da mesa do COREDE, se estendendo para a comunidade. A consulta apontou que 40% dos votantes indicaram que alguns momentos participativos foram abertos a comunidades, enquanto os outros 40% afirmam que todos os momentos foram abertos à comunidade, e apenas 20% negam o questionamento e expõe que os momentos ocorreram apenas no interior dos conselhos, conforme consta no Gráfico 1 abaixo:

Gráfico 1 - Índice de percepção do processo de participação referente a inclusão da comunidade

Os momentos participativos ocorreram para além dos membros do conselhos, se estendendo a comunidade?

10 respostas



Fonte: Esta pesquisa

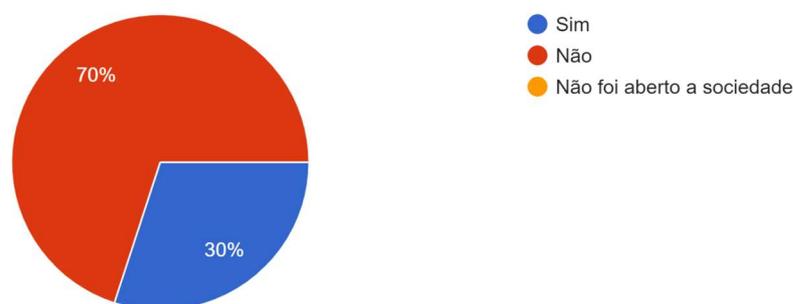
Este gráfico revela que não existe a mesma percepção sobre a tendência de processos abertos à comunidade.

O próximo questionamento acerca da instância “processo” trata da questão da aderência da sociedade ao processo escolhido. O retorno do questionário apresenta uma discrepância relevante entre as respostas, as quais apontam que 70% dos integrantes dos COREDEs consideram que o processo não obteve boa aderência da sociedade, indo ao encontro das entrevistas, que afirmam que existe uma baixa aderência da comunidade em geral nos processos participativos. Segue abaixo os dados descritos anteriormente apresentados graficamente:

Gráfico 2 - Índice de percepção da aderência da sociedade ao processo participativo

O processo participativo teve boa aderência da sociedade?

10 respostas



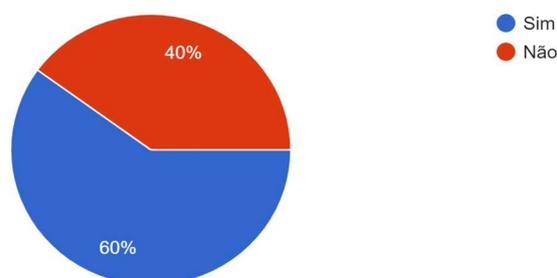
Fonte: Esta pesquisa

Além de compreender melhor a aderência, a pesquisa buscou saber acerca da comunicação durante o processo participativo, que assim como esboçado nas entrevistas, no que tange a comunicação entre os conselhos, o questionário refletiu que a comunicação existente entre as partes é de qualidade para cerca de 60% dos COREDEs participantes, enquanto para os demais 40% é falho e fraco, prejudicando assim o desenvolvimento das atividades necessárias e demandas solicitadas, conforme segue representado:

Gráfico 3 - Índice de percepção da comunicação no processo participativo

Houve boa comunicação durante o processo participativo?

10 respostas



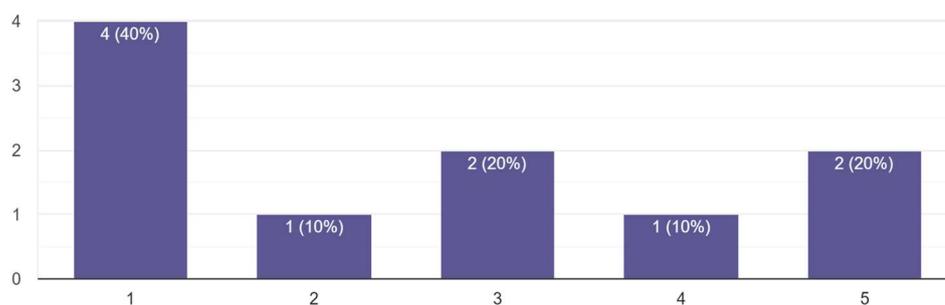
Fonte: Esta pesquisa

O último tópico abordado nesta instância trata-se de uma pesquisa de satisfação com relação a participação ativa do indivíduo na elaboração do material e do processo participativo como um todo. Quanto ao primeiro item, a participação ativa dos indivíduos, os resultados da pesquisa mostraram que 70% dos votantes discordaram da afirmação ou foram neutros, enquanto 30% confirmaram que concordaram parcialmente ou totalmente com a afirmação.

Gráfico 4 - Índice de percepção a respeito da participação ativa no processo de elaboração do material

Você considera que participou ativamente do processo de elaboração do material destinado ao PPA?

10 respostas



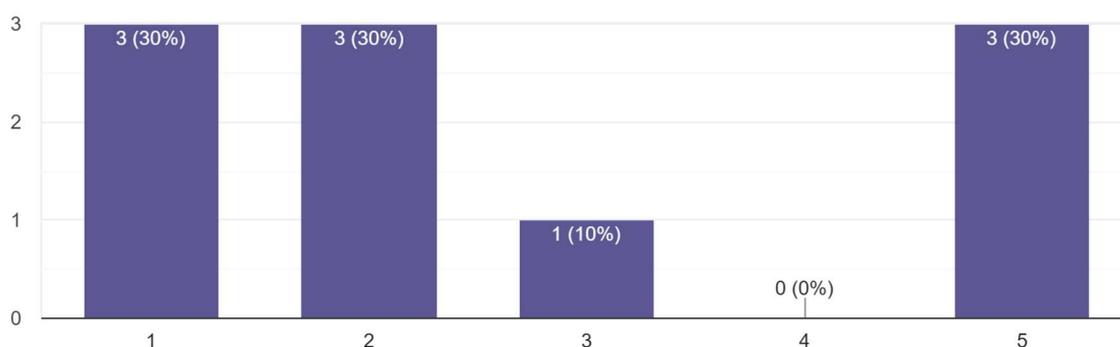
Fonte: Esta pesquisa

Alinhado aos resultados da participação ativa, a satisfação com o processo também foi baixa, 60% dos indivíduos ficaram pouco ou muito insatisfeitos com o processo, enquanto apenas 30% ficaram realmente satisfeitos com a metodologia aplicada, os outros 20% ficaram neutros quanto ao grau de satisfação. Segue abaixo os gráficos que refletem os resultados da pesquisa de satisfação:

Gráfico 5 - Índice de percepção da satisfação com o processo participativo

Você ficou satisfeita com o processo participativo?

10 respostas



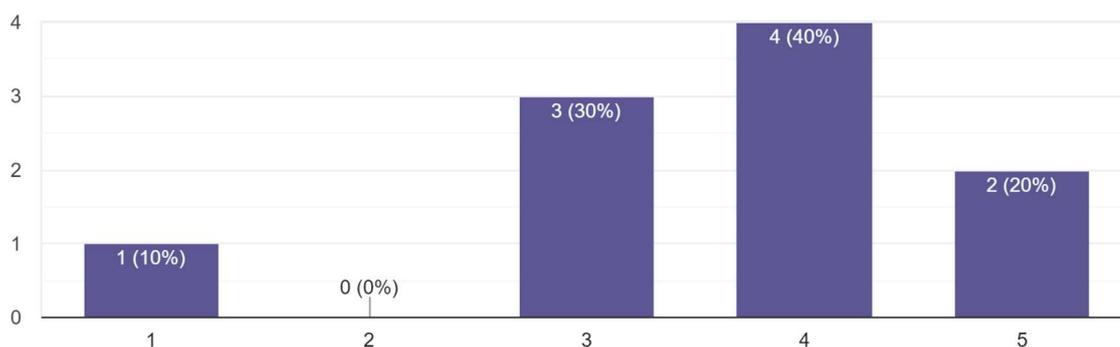
Fonte: Esta pesquisa

No entanto, ao questionar se o material elaborado pelo COREDE para envio à Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão refletia as necessidades da região, 60% dos conselhos afirmaram que sim, enquanto apenas 10% pontuaram que as propostas encaminhadas não condiziam com a realidade existente nos municípios, os demais 30% permaneceram neutros ao questionamento. Assim nota-se que apesar de os indivíduos não participarem ativamente do processo ainda consideram que o material esboça a situação enfrentada pela comunidade, bem como seus anseios.

Gráfico 6 - Índice de percepção a respeito do material disponibilizado pelos COREDEs

Você considera que o material elaborado pelo COREDE refletiu as necessidades locais?

10 respostas



Fonte: Esta pesquisa

Compreendendo que o processo de participação social ocorreu através do Conselhos Regionais de Desenvolvimento, bem como considerando os seguintes pontos de retorno do questionário: 1) Os momentos participativos em sua maioria não foram abertos à comunidade; 2) A aderência da comunidade ao processo como um todo foi baixa; 3) Os integrantes do conselho apontaram que não atuaram ativamente no processo de elaboração do PPA; 4) A insatisfação com o processo foi de 60% dos conselhos votantes. Compreende-se a partir desse panorama que a participação social no processo foi falha e deficitária, deixando o escopo de participação da comunidade restrito ao processo de atualização do plano, o qual disponibilizou nuances e recortes de participação da comunidade, tendo seu foco principalmente em reuniões com representantes dos municípios e secretários, conforme será esboçado de forma mais aprofundada no item método.

Tendo em vista os dados expostos e alinhado à perspectiva e classificação apresentada por Gandin (2001) a respeito do nível de participação, é possível alocar a instância processo como nível um, denominado de colaboração, considerado o mais frequente de todos os níveis, nele as pessoas durante o processo não possuem poder decisório, são então apenas convocadas a participar e contribuir. O processo elaborado para a participação não propiciou a participação ativa da comunidade,

restringindo a reduzidas participações das quais não tem efetivo poder decisório, mas apenas assistem e contribuem com a elaboração.

4.2.2 Análise dos Métodos de Participação

Tendo em vista o processo desenhado anteriormente, foram definidos métodos para concretizá-los. O primeiro método a ser apresentado nessa pesquisa, é o utilizado para organizar a definição das cinco demandas solicitadas pela secretaria. Conforme as entrevistas executadas cada região funcional organizou a seleção a sua maneira para cumprir a meta estabelecida.

Um dos respondentes afirmou a este respeito:

“Nossa participação foi proforma enviando as prioridades da Região Funcional 1 (RF1) que engloba 5 Coredes. Priorizamos nossas demandas da RF1 e enviamos por e-mail somente.”

A região funcional do Vale do Jacuí optou por realizar reuniões virtuais entre os representantes dos conselhos para optar pelos 5 itens mais relevantes pensando na atual situação das cidades. Já o COREDE Hortênsias informou que o método utilizado na sua região funcional foram debates via mensagem em grupo de whatsapp para definir os pontos principais. O COREDE Sul por compor unicamente uma região funcional declarou que o método utilizado foi reuniões entre os dirigentes do conselho, facilitando segundo ele a execução, pois a seleção inclui apenas um plano estratégico e integrantes de uma localidade.

Outra questão abordada pelas entrevistas foi acerca do período para os conselhos concluírem a tarefa e assim promover a participação social no Plano Plurianual. Para a entrevistada do Alto Jacuí o tempo disponibilizado não foi suficiente para concluir o pedido requerido, após a solicitação do presidente de seu COREDE. O COREDE Hortênsias, na mesma linha, comentou que o tempo foi escasso, prazo curto e que o processo foi realizado de forma apressada, afirmou também que não houve participação nesse primeiro método elencado pela pesquisa. No entanto, o COREDE Sul informou que o tempo disponibilizado pela secretaria foi adequado e suficiente para realizar a demanda.

O segundo importante método citado na pesquisa foi a atualização do plano estratégico, utilizado como instrumento para viabilizar a participação social. A atualização ocorreu através de um processo semelhante à licitação, onde cada um dos Conselhos procurou 3 instituições para realizar o orçamento da atividade. Dentre as selecionadas a que apresentasse o menor valor para a execução do serviço seria então a contratada. Tratando dos requisitos necessários para a seleção, o item mais crítico e importante segundo os entrevistados foi o preço ofertado, conforme relatado o critério maior era o valor, apresentado então como critérios mais relevantes e em um segundo momento a competência técnica.

No Corede Alto Jacuí a atualização foi acompanhada de perto por integrantes do conselho, que em entrevista relatou que o processo incluiu como método a aplicação de questionários, para elaboração do diagnóstico local, nas prefeituras e secretarias, também foram realizadas visitas às regiões e seus representantes, bem como assembleias microrregionais. Todas as ações realizadas visavam eliminar os projetos que não seriam mais viáveis e propor modificações e novas propostas para o plano. O principal canal de interação com os municípios para executar a atualização do plano foi realizada com as prefeituras e secretarias, apontadas como principal fonte para compreender a localidade. É importante ressaltar que conforme a entrevistada a aplicação dos questionários e o contato com parte dos municípios não foi possível, prejudicando a qualidade do plano estratégico. A representante a partir disso afirmou ainda que o plano não possui a voz de todos, e que foi no geral um processo muito difícil de se realizar, mas que foi acompanhado de perto pelos conselhos e pelo comitê técnico existente. Além das instâncias de acompanhamento também foi aplicado um curso de formação para a instituição selecionada.

O Conselho Regional de Desenvolvimento do Sul afirmou que seu processo de atualização foi administrado pela Universidade Católica de Pelotas que olhou para os 76 projetos do Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED) e retirou os projetos já executados e os que não eram mais exequíveis, também acrescentou novos projetos. A universidade promoveu reuniões microrregionais, com a sociedade, os municípios, prefeituras e os Conselhos Municipais de Desenvolvimento, para assim levantar dados da localidade. Do resultado da atualização foram analisadas as principais prioridades para serem contempladas no PPA do estado.

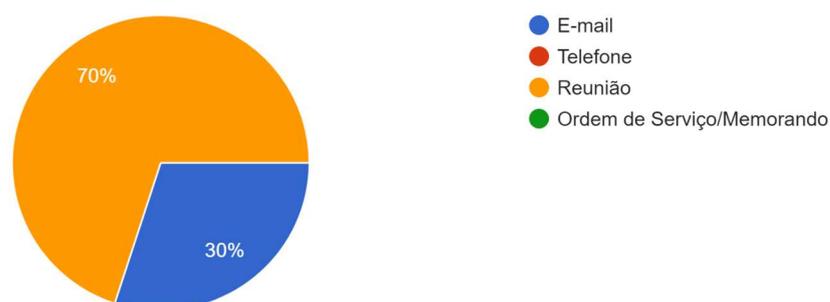
O representante do COREDE Hortênsias pontuou que a atualização foi realizada pelas Faculdades Integradas de Taquara (FACCAT), após o processo de seleção que consistiu em enviar a proposta a três instituições, das quais a FACCAT apresentou o menor orçamento para a realização, a foi busca administrada pelo próprio presidente do COREDE. O método de atualização do PED consistiu em um apanhado dos projetos do plano, mapeando o que foi executado no município e o que não foi possível concretizar.

Tratando-se dos dados recolhidos através do questionário foi possível compreender melhor como ocorreu a solicitação de participação das associações e quais foram as modalidades de participação social adotadas pelos conselhos para contribuir com a elaboração do PPA. No que tange a forma de participação, 70% dos COREDEs que participaram da pesquisa afirmaram que a solicitação foi feita a partir de uma reunião, os outros 30% informaram que ela ocorreu através do envio de e-mail para os conselhos, conforme segue ilustrado no gráfico abaixo:

Gráfico 7 - Índice de percepção a respeito da forma de solicitação da participação dos COREDEs

Como ocorreu a solicitação de participação dos COREDES?

10 respostas



Fonte: Esta pesquisa

Com relação às modalidades de participação adotadas pelo COREDE, 47% dos votos foram direcionados às reuniões, enquanto 13% informaram que não houve participação social na elaboração do PPA por parte dos Conselhos Regionais.

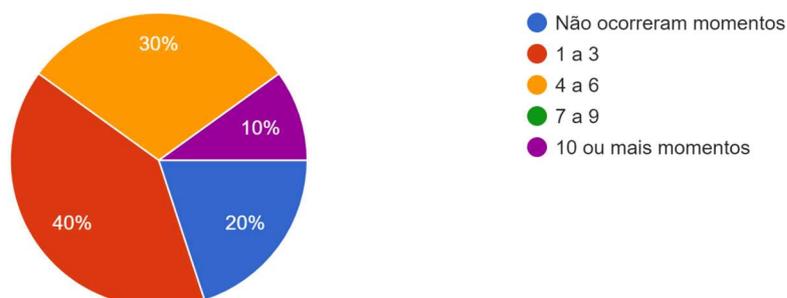
Conjuntamente às modalidades de participação foi questionado acerca da quantidade de momentos participativos ao longo do processo de elaboração do material.

A distribuição dos votos realizados acerca do questionamento ficou da seguinte forma: 40% optaram pela faixa de 1 a 3 momentos participativos; 30% na faixa de 4 a 6 momentos; 20% informaram que não houve momentos participativos; e 10% votaram na faixa de 10 ou mais momentos participativos, conforme segue gráfico a seguir:

Gráfico 8 - Índice de percepção a respeito da quantidade de momentos participativos durante o processo de elaboração do material

Tendo em vista as modalidades elencadas acima, quantos momentos participativos ocorreram ao longo do processo de elaboração do material?

10 respostas



Fonte: Esta pesquisa

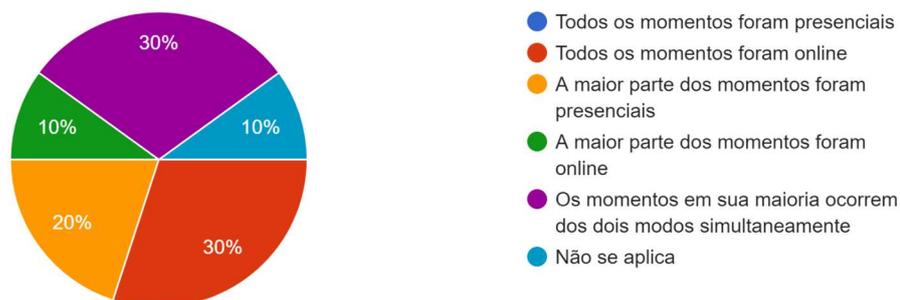
A última questão direcionada ao item método, aplicada aos Conselhos Regionais diz respeito à forma de realização dos momentos participativos, se ocorreram presencialmente ou online. O retorno do questionário permitiu perceber que a utilização da via online esteve em alta durante o processo de participação do PPA 2024-2027 por parte dos COREDEs, 60% dos votantes se enquadraram nos itens: Todos os momentos foram online; e os momentos em sua maioria ocorreram dos dois modos simultaneamente, cada um com 30% dos votos.

A escolha enfatiza predominância da utilização da via digital, questão abordada pelo representante do COREDE Sul que afirmou que após a pandemia ocorreu um crescimento do uso dos aplicativos online para interagir entre os COREDEs e com a população como um todo, modificando a realidade que existia pré-pandemia. Os outros 40% optaram por: A maior parte dos momentos foram presenciais (20%); A

maior parte dos momentos foram online (10%); e não se aplica (10%), conforme segue ilustrado abaixo:

Gráfico 9 - Índice de percepção acerca da forma de realização dos momentos participativos

Os momentos participativos ocorreram de forma presencial ou online?
10 respostas



Fonte: Esta pesquisa

Visualizando que o processo de participação social através do Conselhos Regionais de Desenvolvimento utilizou como método para definição das prioridades, conforme as entrevistas realizadas com os COREDEs, a realização de reuniões virtuais e mensagens via canais de comunicação, resumindo o diálogo aos integrantes dos conselhos, a participação social ocorreu então apenas pela atualização do Plano, no qual as únicas instâncias de envolvimento da comunidade foram as assembleias microrregionais e a realização de reuniões, as quais segundo o questionário foram em sua maioria feitas de forma online.

Tendo em vista o panorama apresentado e considerando que o tempo disponibilizado para a realização da solicitação da SPGG foi em sua maioria insuficiente para os conselhos, bem como que o método de atualização do Plano não foi o requisito mais importante para a definição da instituição que o aplicaria, e levando em conta que a fonte mais importante para a atualização das propostas foram as prefeituras e secretarias dos municípios e não sua comunidade, é possível definir que a participação social na atualização do Plano não foi adequada e conseqüentemente não contribuiu satisfatoriamente com a instância participativa na elaboração do PPA 2024-2027, tendo em vista que essa era a fonte de participação social definida.

Aplicando a classificação de Gandin (2001) ao cenário acima apresentado é possível classificar a instância “método” como nível um, nominado de colaboração, no qual não existe poder decisório, apenas consulta e participação da população, tendo em vista que não foram propostos momentos participativos exceto as assembleias e reuniões, das quais não se tem relato acerca do quão foram abertas e permitiram o envolvimento da comunidade, bem como propiciaram momentos decisórios. Neste cenário é sabido apenas que a fonte prioritária de comunicação para o desenvolvimento da atualização do plano são os prefeitos e secretários dos municípios.

4.2.3 Análise das Dinâmicas de Participação

Considerando para a análise dessa instância o conceito de dinâmica apresentado anteriormente, como a relação estabelecida entre os atores, neste caso envolvidos no processo elaboração do Plano Plurianual, e utilizando como base as perguntas selecionadas no questionário, as dinâmicas serão classificadas através dos níveis de participação exploradas pelo Gandin (2001).

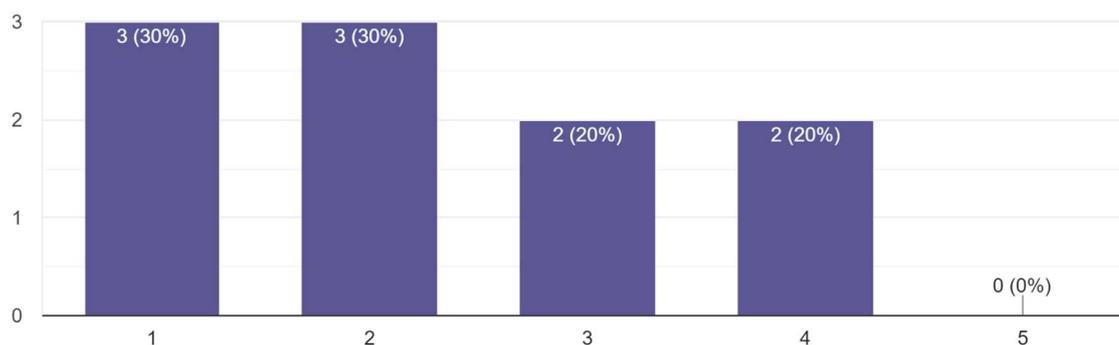
Inicialmente dentro desse âmbito procuramos compreender a aderência da população e o engajamento da sociedade nos momentos participativos para assim entender a dinâmica existente. O retorno do questionário e as entrevistas realizadas esclareceu que a aderência e o engajamento da população são baixos, conforme mostra o gráfico abaixo, resultante da coleta executada.

Através das entrevistas realizadas com integrantes dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento foi possível identificar que a participação da sociedade em geral nos processos realizados pelo conselho é reduzida e de difícil engajamento. A participação é vista como um ponto de atenção, precisando ser instigada

Gráfico 10 - Índice de percepção da aderência e engajamento dos momentos participativos

Você considera que os momentos participativos tiveram boa aderência da população e engajamento da sociedade?

10 respostas



Fonte: Esta pesquisa

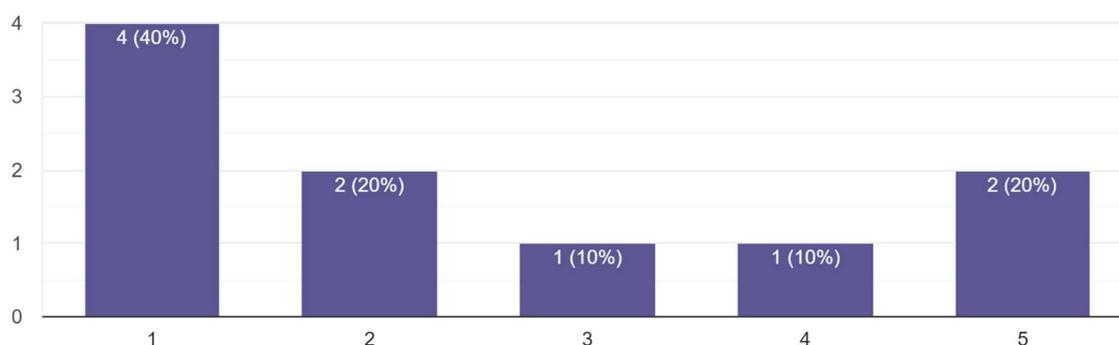
Outro ponto analisado nas entrevistas e através do questionário, para além da adesão da população nas dinâmicas, foi a qualidade dos momentos participativos propostos a comunidade, se houve espaço para debate e troca de ideias ou não. Segundo retorno dos questionários, 70% dos entrevistados informaram que não foram episódios onde ocorreu uma interação profunda que pudesse promover a troca de ideias e o debate aprofundado das questões entre os participantes.

Sendo assim foram realizados momentos, no entanto ele não propôs um espaço onde pudesse desenvolver uma dinâmica satisfatória tendo em vista a importância de uma participação ativa para a qualidade do material elaborado.

Gráfico 11 - Índice de percepção acerca da dinâmica dos momentos participativos

Você considera que nos momentos participativos houve espaço para debate e troca de ideias entre a comunidade e o conselho?

10 respostas



Fonte: Esta pesquisa

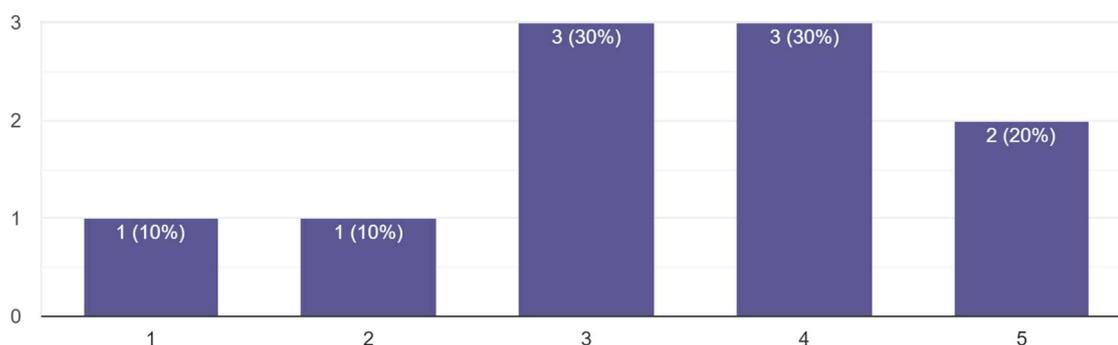
Por fim foi abordada a dinâmica/interação de maneira geral entre os próprios COREDEs. Essa dinâmica diferentemente do exposto anteriormente teve alta aprovação, 80% dos votantes e integrantes dos conselheiros consideram que a relação existente entre eles e a interação durante o processo é de qualidade.

Tendo em vista a forma de seleção das prioridades regionais realizadas pelas associações, onde os entrevistados informaram que ocorreu a partir de reuniões entre os integrantes dos COREDEs dentro de uma região funcional, este item recebe certa ênfase e importância, pois afeta diretamente a escolha e resultado do que será considerado no plano plurianual do Estado. Segue abaixo graficamente exposta a apuração verificada.

Gráfico 12 - Índice de percepção da interação entre os COREDES

Como foi a dinâmica/interação entre os COREDES?

10 respostas



Fonte: Esta pesquisa

Cabe ressaltar nesta instância o retorno das entrevistas quanto a interação dos COREDES. Para o conselho regional do Sul, a relação estabelecida entre os diferentes COREDES é de qualidade, possui uma boa dinâmica, reuniões mensais e permanecem sempre em contato através das redes sociais e canais de comunicação, contribuindo um com o outro para o crescimento das regiões. A representante do Alto Jacuí relatou que durante os encontros virtuais para a definição das demandas houve divergência entre os COREDES, no entanto havia espaço para debate e proposição de ideias, segundo a integrante cada conselho contribuiu um pouco para a definição e construção do material.

Tendo em vista os dados expostos, enfatizando a baixa aderência aos momentos participativos, os quais, conforme os votantes da pesquisa, não foram encontros que promoveram o debate entre os indivíduos e discussões para contribuir com o aperfeiçoamento do plano, pode-se concluir que a dinâmica existente não alcançou os parâmetros necessários para se considerar um movimento ativo de construção e aprimoramento conforme é apresentado por Carlos Matus (1996) e

ênfatizado durante elaboração do Planejamento Estratégico Situacional (PES), método selecionado como base na construção do Plano Plurianual 2024-2027 do estado do Rio Grande do Sul. Se tratando das classificações de Gandin (2001), pode-se entender que a instância dinâmica não foi efetivamente ativa e decisória, a comunidade foi apenas convidada a participar e contribuir com o processo, se enquadrando assim no nível um de participação: a colaboração.

Quadro 3: Resumo dos Níveis de Participação

Instância	Nível de Participação		
	1	2	3
Processo	X		
Métodos	X		
Dinâmicas	X		

Fonte: Esta pesquisa

Tendo em vista os resultados apresentados é possível compreender acerca da fragilidade em que se encontra a participação social nos processos de planejamento do estado do Rio Grande do Sul, mais especificamente na elaboração do PPA 2024-2027 do estado. A aderência da população e a inclusão da comunidade no processo é baixa, assim como os demais itens analisados na pesquisa não permitem ou não se encontram adequados para garantir que de fato ocorra a participação social, levando a pesquisa a questionar a respeito da situação da própria democracia no país.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Plano Plurianual 2024-2027 do estado do Rio Grande do Sul fundamenta-se teoricamente no Planejamento Estratégico Situacional (PES) elaborado pelo escritor Carlos Matus. O PPA formaliza ao longo de seu texto, mas também especificamente no item “O Processo de Elaboração do PPA 2024-2027” o compromisso e a importância da participação social e da regionalização, casando-se com as bases teóricas de Matus, que desenvolve acerca da relevância da perspectiva do cidadão no aprimoramento do planejamento e das políticas públicas, bem como enfatiza a necessidade de se levar em consideração as diferenças regionais na construção do Plano.

A pesquisa possibilitou compreender que a inclusão da participação social deveria ocorrer a partir dos conselhos regionais de desenvolvimento. Assim, com o intuito de analisar na prática a aplicação do proposto no plano, no que tange a participação social, foram elencadas três instâncias de análise: Processo, Métodos e Dinâmicas. O resultado da análise dos itens esclareceu que ambas as instâncias possuem nível 1 de participação: Colaboração; Tendo em vista a escala estabelecida por Gandin (2001) corresponde ao nível mais frequente dentre os três níveis, no qual as pessoas não possuem poder decisório, apenas são chamadas para contribuir com o processo. Esse é o menor nível e no qual os indivíduos não participam efetivamente propondo suas questões durante o processo.

Além da participação, a pesquisa possibilitou compreender acerca do problema gerado na definição de demandas ao agrupar diferentes municípios, com enormes extensões territoriais em uma região funcional para debater e selecionar prioridades. Devido a grande diferença cultural, econômica e territorial, a definição de 5 demandas solicitadas pela SPGG, tornou-se um desafio, a demanda escolhida não necessariamente é a mais urgente, mas a que engloba o maior número de municípios, assim cria-se um entrave na seleção da demanda.

Tendo em vista a análise realizada verifica-se que as proposições do Plano Plurianual do estado do Rio Grande do Sul 2024-2027 não se concretizaram, o momento de elencar as propostas e objetivos, utilizando as demandas enviadas com a bagagem da participação da comunidade não se materializou. A ênfase posta na

participação social não se fez presente através dos COREDEs, mesmo considerando a atualização do plano foram apresentadas apenas nuances de participações, ou classificando conforme Gandin (2001), o processo foi de colaboração na construção do PPA. Percebe-se assim que houve um esforço em transparecer a existência de participação social durante a elaboração do plano, face de um governo gerencialista que traz a eficiência como tópico primordial e elenca a participação em seu plano, no entanto não a de fato efetiva.

Deste modo, este estudo nos remete à discussão de dois temas que envolvem os estudos de Administração Pública e Social o primeiro se refere à discussão da “Democracia” levando em conta que a participação é requisito básico. O resultado desta pesquisa demonstra que o processo dialógico requer ser colocado em discussão em todo o processo de elaboração de planos, bem como aponta a queda da participação social no estado, anteriormente visto como referência na promoção da democracia participativa, a qual deve ser pensada como um processo e promovida durante o planejamento e tomada de decisão, e não elencada como objetivo final e vista apenas como uma demanda a ser cumprida.

O segundo tema se refere à parte técnica da elaboração do Planejamento quando Matus (2006, p. 20) indica a importância da apropriação do planejamento como instrumento de pensar o futuro e destaca que: “a liberdade de escolha mais importante do homem é a de escolha do seu futuro”, enfatizando o profundo sentido democrático e libertário do planejamento.

6 REFERÊNCIAS

AMARAL, Lucas Alves. Participação social e conteúdo estratégico nos PPAs estaduais. Texto para Discussão, 2014. Disponível em: <https://www.econstor.eu/handle/10419/121708>. Acesso em: 12/10/2023.

AVELINO, Daniel Pitangueira de. Participação social nos PPAs estaduais: vai desistir ou vai continuar? 2023. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11851>. Acesso em: 14/01/ 2024.

BORDIN, Ronaldo; ABDALA, Paulo Ricardo Zilio. Gestão em saúde no Rio Grande do Sul: casos, análises e práticas. 2020. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/sead/documentos/livro-gestaosaude-1>. Acesso em: 27/12/1023.

CARDOSO JR, José Celso Pereira. Política e planejamento no Brasil: balanço histórico e propostas ao Plano Plurianual 2016-2019. 2014. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3456>. Acesso em: 10/11/1023

GANDIN, Danilo. A posição do planejamento participativo entre as ferramentas de intervenção na realidade. Currículo sem fronteiras, v. 1, n. 1, p. 81-95, 2001. Disponível em: <https://biblat.unam.mx/hevila/CurriculosemFronteiras/2001/vol1/no1/4.pdf>. Acesso em: 17/10/2023.

GARTENKRAUT, Michal. Brasil: uma análise do Plano Plurianual-PPA 2000/2003. 2002. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3079>. Acesso em: 07/10/2023.

GIL, Antônio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

HUERTAS, Franco. Planificar para Governar: El Método PES. In: Entrevista com Carlos Matus: o método Pes.2016.

LIMA, Luciana Leite; PAPI, Luciana Pazini. Planejamento e políticas públicas: intencionalidades, processos e resultados. 2020.

MATUS, Carlos. Método Altadir de Planificación Popular - 1a ed - Buenos Aires: Lugar Editorial,2007.

MATUS, Carlos. Adeus, senhor Presidente. Governantes governados. São Paulo: Edições Fundap, 1996.

MATUS, Carlos. Chimpanzé, Maquiavel e Ghandi: estratégias políticas. São Paulo: FUNDAP, 1996.

MATUS, Carlos. Política, Planejamento & Governo – Tomos I e II. Brasília, DF: IPEA, 1993.

MISOCZKY, Maria Ceci Araujo; GUEDES, Paulo. Planejamento e programação na administração pública. Santa Catarina: UFSC, 2012. Disponível em:

https://educapes.capes.gov.br/bitstream/capes/40141/1/Planejamento_Programacao_Adm_Publica_3ed_GRAFICA.pdf. Acesso em: 01/08/2023

OSSORIO, Alfredo. Planeamiento estratégico. Buenos Aires: INAP, 2002.

PARES, Ariel et al. Planejamento e orçamento governamental; coletânea. Brasília: ENAP, p. 231, 2006. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/808/1/Colet%C3%A2nea%20Planejamento%20e%20Or%C3%A7amento%20%20A%20retomada%20do%20planejamento%20governamental%20no%20Brasil%20e%20seus%20desafios.pdf>. Acesso em: 18/09/2023

PAULO, Luiz Fernando Arantes. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. 2010. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/44>. Acesso em: 13/11/2023

PIRES, R. VAZ, A. C. N. Participação social como método de governo? Um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais. Brasília: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1.707).

PIRES, Roberto Rocha C.; AMARAL, Lucas Alves; SANTOS, José Carlos dos. Planejamento governamental e participação social: encontros e desencontros na experiência brasileira recente. Planejamento estratégico em contexto democrático: lições da América Latina. Brasília: ENAP, p. 114-116, 2014. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/986/5/Planejamento%20Estrategico%20Governamental%20em%20Contexto%20Democratico.pdf>. Acesso em: 16/12/2023

REZENDE, Fernando. Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. 2010. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2984>. Acesso em: 01/02/2024.

RIO GRANDE/ DO SUL, Lei complementar nº 10.336, de 28 de dezembro de 1994. Estatui normas para a elaboração e controle dos planos plurianuais. Disponível em: <https://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/10.336.pdf>. Acesso em: 18/01/2024

SANTOS, Rita de Cássia. Plano plurianual e orçamento público. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2010. Disponível em: https://cesad.ufs.br/ORBI/public/uploadCatalogo/10424206032012Plano_Plurianual_e_Orcamento_Publico_Aula_1.pdf. Acesso em: 24/01/2024

SECCHI, Leonardo. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. Cengage Learning, 2014. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5066895/mod_resource/content/1/leonardo%20secchi_ciclo%20de%20politicass%20publicas.pdf. Acesso em: 13/01/2023

SPGG, Plano Plurianual 2024-2027 RS, 2023. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/plano-plurianual>. Acesso em: 27/01/2024

TONI, Jackson de Reflexões sobre o planejamento estratégico no setor público. 2021. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6334/1/Jackson%20de%200Toni.pdf>. Acesso em: 04/01/2024

ZANOTTA CALÇADA, Luís Antônio; RODRIGUES RECK, Janriê. DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS. Revista Jurídica Cesumar: Mestrado, v. 20, n. 3, 2020. Disponível em: <https://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revjuridica/article/view/9275/6488>. Acesso em: 22/01/2024

APENDICE

QUESTIONÁRIO ENVIADO AOS COREDES

1 PARTE - COMPREENDER O SISTEMA/ESTRUTURAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO

A. PROCESSOS:

1. Como ocorreu a solicitação de participação dos COREDES?
2. Quando se iniciou um processo?
3. Quais instâncias passaram até o resultado? Qual foi o percurso de construção do material?
4. Qual foi o tempo de duração total e em cada instância de participação?
5. Quais foram os problemas identificados no percurso de construção do material?
6. O processo foi elaborado por quem? Veio pré-definido na solicitação? Foi uma construção em conjunto?
7. Houve durante o processo uma instância de aprovação da sociedade?

B. MÉTODOS:

1. Quais os métodos foram utilizados para elaborar o material? A forma de participação se deu de que maneira?
2. Como ocorreu a escolha do(s) método(s)?
3. O método foi aplicado para além dos membros do conselho?
4. O método(s) possibilitou uma grande abrangência da sociedade?
5. Quando foi aplicado? Foram online ou presencial?
6. Já havia sido utilizado anteriormente?
7. Teve uma boa aderência?

C. DINÂMICAS:

1. Houve uma boa comunicação/interação durante a aplicação do método?
2. Como ocorreu a comunicação entre as instâncias do processo?
3. Durante a definição do processo e dos métodos como transcorreu as informações e o diálogo entre os grupos?
4. Foram realizadas dinâmicas entre os diferentes conselhos e organizações/instituições?
5. Foram realizadas dinâmicas entre os conselhos e a população?
6. As dinâmicas ocorreram em ambiente virtual ou foram encontros presenciais?

2 PARTE - COMPREENDER O NÍVEL DE PARTICIPAÇÃO

→ Em uma escala de 1 a 5, sendo: 1 péssimo, 2 ruim, 3 razoável/mediano, 4 bom, 5 ótimo:



1. Você considera que participou do processo de elaboração do material?
2. Você considera que teve voz/ foi ouvida nesse processo?
3. Você considera que teve uma participação ativa no processo?
4. Os métodos aplicados foram adequados?
5. Você considera que refletiu as necessidades locais?
6. Você considera que o processo foi inclusivo e de fácil ingresso?
7. Você considera que houve espaço para debate na aplicação dos métodos?
8. Você considera que teve uma boa aderência?
9. Você ficou satisfeita com o processo?