

TIPO

ARTIGO CIENTÍFICO

ÁREA TEMÁTICA

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

TÍTULO

PERCEPÇÃO SOBRE PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO NO ESTADO DE RONDÔNIA

José Avani Chagas Jr (joseavanijr@gmail.com)

UNIR

Theophilo Alves de Souza Filho (theophilo@unir.br)

UNIR

RESUMO

O Planejamento participativo é uma forma diferenciada entre as alternativas na área do planejamento por permitir a distribuição de poder e possibilitar uma visão mais detalhada ao gestor. Serve como fio norteador para responder não só “o que” fazer, mas também “como”, “para que” e “com o que” fazer. O Governo do Estado de Rondônia vem promovendo audiências públicas para conhecer as demandas da sociedade para elaborar o seu planejamento, no entanto, a participação no ano de 2015 foi pequena, o que remete ao seguinte questionamento: qual o motivo da baixa participação da comunidade nas ações adotadas pelo governo para se realizar um planejamento participativo no Estado? Utilizando método descritivo, os dados foram coletados em documentos oficiais sistematizados com os resultados do evento, entrevistas abertas aos funcionários que participaram da organização e execução das audiências. A coleta ocorreu na sede da Secretaria de Planejamento situada no município de Porto Velho, Estado de Rondônia. O trabalho demonstrou que uma quantidade pequena de participantes não deve ser considerada de baixa representatividade e que a cultura local pode ser modificada através das instituições legais, as quais também sofrem influencias culturais.

Palavras-Chave: Planejamento Participativo. Rondônia. Teoria Institucional. Percepção.

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, o planejamento ainda é tido como algo muito técnico controlado por burocratas e economistas que compartilham da ideia de que um plano bem definido tem, automaticamente, uma boa execução (OLIVEIRA, 2006). Entretanto, a realidade tem sido bem diferente, pois muitos projetos, programas e políticas não são implementadas de forma adequada ou causam impactos inesperados. Portanto, não se pode pensar em planejamento apenas como fazer planos, delegar responsabilidades, determinar o orçamento ou se criar leis definindo como se gastar os recursos, deve-se ir além disso e antes disso, tornando o planejamento a base para a boa execução, a qual deve ser considerada primordial para a real efetividade do planejamento.

Este trabalho considera que o Planejamento Participativo é uma forma diferenciada entre as possíveis alternativas na área do planejamento, que permite a distribuição de poder e possibilita uma visão mais detalhada ao gestor, servindo como fio norteador para responder não só “o que” fazer, mas também “como”, “pra que” e “com o que” fazer, aproximando-o das verdadeiras necessidades da população como um todo, fato que exige mudanças nas relações e nas posturas dos envolvidos, tornando-se um grande desafio para o processo de desenvolvimento (GANDIM, 2001; MEDEIROS; BORGES, 2007).

Para Gandim (2001), o planejamento participativo é um método que auxilia a identificação das necessidades, mas que deve ser bem utilizado para se obter um bom resultado. Para que isso ocorra de forma agradável deve-se ter uma aceitação e participação por parte dos diversos grupos e segmentos sociais. Para alcançar essa efetividade, o Estado deve dispor de condições que permita a todos o conhecimento do processo.

Dessa forma a visão das pessoas que participam do processo de captura das necessidades da população torna-se fundamental para identificar as verdadeiras necessidades do Estado.

Existe por parte do poder público estadual o interesse em desenvolver políticas que envolva a participação da comunidade, a exemplo disso são as ações que a Secretaria Estadual de Planejamento, Orçamento e Gestão realiza a cada período que antecede a criação do Planejamento Plurianual – PPA, destina recursos, financeiro e humano, para realização de um levantamento de informações tangentes às necessidades popular. Esse levantamento ocorre em vários municípios do estado, fato que ocorreu pela última vez no ano de 2015.

Estudos como os de Gandim (2001), Medeiros e Borges (2007), indicam o planejamento participativo como uma possível solução aos problemas enfrentados pela

comunidade. Tal solução tem sido apontada como uma estratégia de gestão que permite ao gestor público uma visão sistêmica das carências da sociedade, permitindo que estes tenham uma visão detalhada das verdadeiras necessidades, pois permite a identificação de forma *bottom-up*, da visão de quem precisa para a visão de quem tem poder de decisão.

Para tanto, é preciso que a população conheça essa metodologia para então participar do processo, assim poderá compartilhar sua visão de forma efetiva e apresentar suas dificuldades dando ao governo condições de fazer uma Política Pública mais aproximada das necessidades gerais, pois as políticas públicas são formuladas de uma forma *Top-down*, ou seja, pelos gestores os quais possuem uma visão geral das carências e poderão reconhecer e definir as prioridades fazendo, portanto, que o gestor crie estratégias que tragam benefícios reais que possam ser aplicados em sua gestão.

No entanto, a participação no último levantamento, que ocorreu entre os dias 8 de junho a 11 de julho de 2015, foi avaliada pelos gestores, como aquém do esperado, pois teve uma pequena parcela da população do Estado de Rondônia presente nas discussões em um processo que ocorreu em 34 dias e em 10 cidades, sedes de Municípios do Estado. Esse fato motivou a realização da pesquisa remetendo a seguinte questão: Qual o motivo da baixa participação da comunidade nas ações adotadas pelo governo para se realizar um planejamento participativo no Estado de Rondônia?

Tal questionamento suscita a necessidade de analisar a percepção dos envolvidos sobre a participação da comunidade no planejamento em Rondônia, baseado no Planejamento Plurianual de 2016-2019. Tal escolha se justifica considerando que esta parte da sociedade teve uma visão completa do levantamento, o acesso facilitado às informações geradas e poder dar uma maior contribuição para se encontrar uma resposta à questão levantada.

Para tanto, neste estudo 1) descreve-se as ações dos gestores para a divulgação e realização do Planejamento Participativo no cenário em estudo, e 2) avaliar a representatividade da participação da população na construção do planejamento plurianual.

2 REFERENCIAL TEÓRICO-EMPÍRICO

A Constituição Federal de 1988 disponibiliza mecanismos para controlar os recursos financeiros e define onde aplicá-los. A Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição trazendo consigo vários desafios aos gestores públicos. Entre seus princípios estão o

planejamento, a transparência no uso dos recursos públicos e a participação popular (DA CRUZ *et al.*, 2002). Em 2009 a Lei de Transparência acrescenta dispositivos à Lei de Responsabilidade Fiscal, aprofundando a base que sustenta a participação da sociedade na definição das políticas públicas.

Mesmo assim a gestão governamental do Brasil está em destaque pela má atuação dos seus governantes, causando uma inquietação na população que busca uma boa qualidade nos serviços.

Essa busca está em dissonância com o definido nas instituições legais do país, uma vez que existem mecanismos que pregam a boa qualidade dos serviços que são, inclusive, informados pela própria população. Este conceito é chamado de planejamento participativo.

2.1 Planejamento Participativo

O tema participação tem sido alvo de discussões em diversos setores da sociedade, da esfera familiar à política e econômica. Isso se deve em boa parte a uma reação natural advinda do longo período de ditadura, seguindo por propostas de democracia (DEMO, 1988). Porém, não se deve relacionar participação com aumento de lucro ou competição, pelo contrário, diz respeito a construção social a partir da realidade dos envolvidos, tornando-se uma ferramenta adequada aos governantes, que possui uma filosofia própria que tem seus modelos e técnicas, que podem promover a articulação entre os atores sociais, melhorando a qualidade das decisões, tornando mais fácil alcançar os objetivos comuns (DEMO, 1988; MANFREDINI; LOPES, 2005; GANDIM, 2001). Entretanto, não se deve acreditar que os métodos participativos são infalíveis e capazes de solucionar adequadamente todos os tipos de problemas.

Mesmo assim os governantes devem atualizar sua visão para alcançar uma boa governabilidade, pois a construção de uma forma pós-burocrática de gerir políticas públicas repousa na necessidade de construir consensos entre Estado e sociedade e, especialmente, compromissos em torno das metas que foram acordadas (ANGELIS, 2015). Para tanto, o Estado necessita entender e aceitar que a participação no planejamento e o controle na execução, envolvendo a sociedade, são fatores fundamentais para a qualidade de qualquer projeto público, ou seja, um sistema regulador e não autoritário e centralizador.

Um Estado regulador requer o diálogo entre governo e sociedade civil, onde as necessidades reais provêm da própria comunidade e se tornam parte da agenda do gestor. Mas os brasileiros ainda não possuem isso como realidade, uma vez que seu passado mais recente os remete a um período de ditadura que o tornou em um Estado centralizador e autoritário,

característica ainda muito forte nas políticas públicas do país, que ainda prefere fazer e proteger em vez de regular e negociar os espaços políticos com a sociedade.

Mesmo o Estado tendo uma cultura de se achar detentor exclusivo das decisões, a mudança já vindo sendo praticada fazendo com que o país caminhe na direção da efetiva e concreta participação social (BARCELAR, 2003), trazendo a visão de que, em vez de governar “a” sociedade, governar “com” a sociedade trás o próprio favorecido a participar do desenvolvimento do planejamento, da estratégia e da gestão dos diversos projetos e programas, melhorando a qualidade dos gastos e das ações públicas e dividindo a responsabilidade pela gestão.

Assim, a participação do cidadão e o estabelecimento de parcerias ajudam muito na transformação da cultura da desconfiança em uma cultura de colaboração e transparência, atendendo parte do que exige a Lei de Responsabilidade Fiscal. Portanto, participar significa incidir politicamente nas questões que dizem respeito à vida concreta das pessoas, mas também, nos processos de tomada de decisão do Estado e dos governos, o que, por sua vez, afeta sempre de uma forma ou outra a vida das pessoas (MORONI, 2005).

Além disso, administração pública, em todas as esferas, poderes e níveis, são obrigados a assegurar a participação popular, conforme descrito no parágrafo único do artigo 48 da Lei da Responsabilidade fiscal:

A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos. (BRASIL, 2000).

Fato corroborado e complementado pela Lei da Transparência que acrescenta dispositivos à Lei de Responsabilidade Fiscal, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que em seu artigo 1º, parágrafo único, afirma que tal transparência será assegurada por:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;
II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; [...] (BRASIL, 2009).

Tais elementos citados na Lei de Transparência asseguram o atendimento dos direitos dos cidadãos e são descritos na própria Constituição que determinam à forma de se

fazer a gestão dos recursos financeiros da União, Estados, Distrito Federal e municípios bem como definir onde aplicá-los. Isso está explicitado na segunda seção da Constituição Federal de 1988, onde trata dos orçamentos. Em seu artigo 165, são apresentadas as leis que tratam das responsabilidades e características do orçamento público, descrevendo o Planejamento Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei de Orçamento Anual (LOA).

Quadro 1 - Conceitos dos mecanismos legais

Conceito	Descrição
PPA	Estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de natureza continuada
LDO	Compreende as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente e, entre outras responsabilidades, orientará a elaboração da LOA
LOA	Lei elaborada pelo Poder Executivo que estabelece as despesas e as receitas que serão realizadas no próximo ano devendo acatar o que está estabelecido no PPA por intermédio da LDO e que precisa ser votada até o final de cada ano

Fonte: BRASIL (1988, 2000); GARCIA (2000)

A consulta pública surge então como uma estratégia democrática usada pelo Governo para ouvir as opiniões dos diversos setores da sociedade na intenção de se identificar as suas necessidades, prioridades e sugestões que irão subsidiar a elaboração do PPA (FILHO, 2014) e atender as instituições legais que assim exigem.

Ao implementar o planejamento de forma participativa, os gestores se desvinculam das tomadas de decisões centralizadas e alinham-se às possibilidades de trabalho participativo e coletivo com vistas a extinguir os imprevistos e ações isoladas, trazendo um sentimento de responsabilidade social e um cooperativismo uma vez que divide a responsabilidades das decisões com a própria sociedade. Porém, boa parte da dificuldade da relação Estado-Sociedade repousa na persistente dificuldade do Estado em receber a contribuição da sociedade. O esforço do governo para criar mecanismos que dêem condições à participação é muito restrito, de maneira que o processo carece de legitimidade (MODESTO, 1999).

2.2 Institucionalismo

A teoria institucional considera a importância dos fatores culturais no processo de mudança. A institucionalização é um processo considerado incremental, uma vez que, a cultura influencia e é influenciada pelas normas formais (DINIZ, 2003; PUTNAM, 2000; MEYER; ROWAN, 1977).

Para entender a institucionalização deve-se entender as diferenças entre as definições de instituições e organizações. As primeiras dizem respeito às “regras do jogo”, enquanto as segundas referem-se aos jogadores. As organizações são grupos de indivíduos envolvidos no mesmo propósito, que buscam o alcance de um objetivo específico: partidos políticos, associações, empresas ou órgãos governamentais. As instituições, por sua vez, são regras, normas, mecanismos de controle criados e alterados pelos seres humanos e as organizações podem ser entendidas como agentes de mudanças institucionais (PUTNAM, 2000; NORTH, 1990).

Como regras do jogo, o papel das instituições é de moldar a política pois definem a identidade, o poder e estratégia dos atores, mas não bastam para a sua efetividade, exige a adoção de mecanismos que traga a aceitação de todos os envolvidos, trazendo, portanto, a institucionalização da regra.

As instituições podem ser divididas em formais e informais, sendo as formais a Constituição e as leis; e as informais, normas ou códigos de conduta, formados em geral no seio da própria sociedade (NORTH, 1990), que podem interferir nas instituições formais a qual, por conseguinte, pode mudar as informais.

Portanto, as instituições informais não são menos importantes, pois a cultura, os costumes e as regras estabelecidas por um determinado povo são totalmente levados em consideração quando da elaboração de uma lei, já que ela também é considerada uma forma de expressão jurídica (DINIZ, 2009). Tanto as instituições formais quanto as informais têm mecanismos estabelecidos para obrigar os atores a cumprir as regras determinadas.

Nesse sentido, é importante destacar que a cultura ocupa um lugar central no cotidiano dos indivíduos, sendo ela a base sobre a qual se constroem as instituições informais e, por consequência, as instituições formais. Ela serve tanto para regular a transmissão de valores, quanto para legitimar o funcionamento das instituições. A forma como se constrói e se difunde essa cultura está diretamente relacionada à como se reproduzem os comportamentos, as normas e os valores em determinada comunidade.

Meyer e Rowan (1977) apontam que a institucionalização representa um processo que está condicionado pela conformidade das organizações às normas socialmente aceitas. Seguindo esta forma de análise, a legitimidade é obrigatória para qualquer tipo de organizações. Com isso, as organizações buscam adequar suas práticas e estruturas aos valores presentes no ambiente no qual elas estão inseridas.

Mudanças Institucionais são frequentes no ciclo de vida das organizações, podendo ser bem-sucedidas em alguns casos, em outros nem tanto. Tal fato decorre da existência de fatores, que podem motivar ou inibir a implementação de novas práticas organizacionais.

Assim, no caso do planejamento participativo, deve-se considerar o processo através de uma lente adaptada à cultura da população que será atendida de forma que se atendam suas necessidades, pois, pelo contrário, corre-se o risco de uma não aceitação e uma possível frustração por parte dos gestores.

3 METODOLOGIA

A partir de uma ontologia intersubjetivista, onde a realidade resulta de uma construção social; uma epistemologia construtivista, visto que os significados não são descobertos, mas construídos, pois resultam da interação entre processos mentais e as características de um objeto onde se pressupõe que a construção de significado ocorre através dos processos de interação social, ou seja, criados e compartilhados pelo coletivo; atendendo ao paradigma, ou seja, uma visão interpretativista (SACCOL, 2009), possuindo um caráter descritivo, foram discutidas as características do fenômeno.

3.1 Método

Essa pesquisa se fundamenta em uma abordagem qualitativa, uma vez que o estudo possibilitou, conforme Creswell (2014), a inclusão das vozes dos participantes, a reflexão do pesquisador, a descrição e interpretação do problema e uma contribuição para a academia. A partir dessa abordagem decidiu-se adotar o método do estudo de caso que é um método que permite estudar um indivíduo, um grupo, uma organização, um projeto ou até mesmo um processo de decisão (CRESWEL, 2014 *apud* Yin, 2009) nesse caso, trata-se do levantamento das necessidades da população para a criação do Planejamento Plurianual 2016-2019, que foi realizada em meados de 2015.

3.2 Procedimentos

Foi realizado um levantamento prévio na bibliografia a fim de entender os conceitos bem como encontrar o seu emprego de acordo com a legislação vigente no país. Esse levantamento possibilitou uma melhor compreensão do tema abordado e permitiu entender com detalhes o problema da pesquisa.

O processo de levantamento das necessidades da população rondoniense, ocorreu no período de 8 de junho de 2015 à 11 de julho de 2015, onde uma equipe da Secretaria de

Planejamento, Orçamento e Gestão – SEPOG, formada por três (3) funcionários, o Assessor Especial do Gabinete do Secretário; a Gerente de Procedimentos e Métodos e o Executor de Programas, compareceu em diversas cidades do Estado realizando reuniões com representantes dos vários setores com a intenção de ouvir e receber as suas necessidades para que pudessem ser analisadas e acrescidas ao planejamento do próximo quadriênio, PPA 2016-2019, que direciona as ações e recursos do Estado nesse período, considerando as políticas públicas existentes.

O aprofundamento no estudo se deu através de coleta por entrevistas e análise documental. As entrevistas se deram de forma aberta, realizadas com os três (3) funcionários envolvidos no processo de levantamento das necessidades com intuito de identificar as suas ações na realização do levantamento para o PPA, como também a análise documental realizada sob os documentos e relatórios criados durante o processo.

O estudo foi realizado na sede da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão – SEPOG situada no município de Porto Velho, Estado de Rondônia.

A população do estudo é composta pelos colaboradores da SEPOG, assim definida por terem participado do levantamento de necessidades sociais para definição do PPA 2016-2019. A amostra pode ser classificada como não probabilística e por conveniência, já que se busca a representação da percepção através dos funcionários da SEPOG, mas somente dos envolvidos no último processo de levantamento participativo de necessidades.

Foram entrevistados 3 (três) funcionários da SEPOG e buscou-se identificar a sua visão e expectativa sobre a participação da sociedade e os empenhos da organização na tentativa de inclusão da sociedade no Planejamento Participativo.

Foram analisados planilhas, atas e relatórios gerados durante o encontro, onde se pode ter informações quanto aos assuntos discutidos no evento e a participação da população. Nas entrevistas pode-se obter informações quanto ao processo de organização e realização do evento. As entrevistas possibilitaram identificar a visão dos gestores quanto à realização do planejamento participativo.

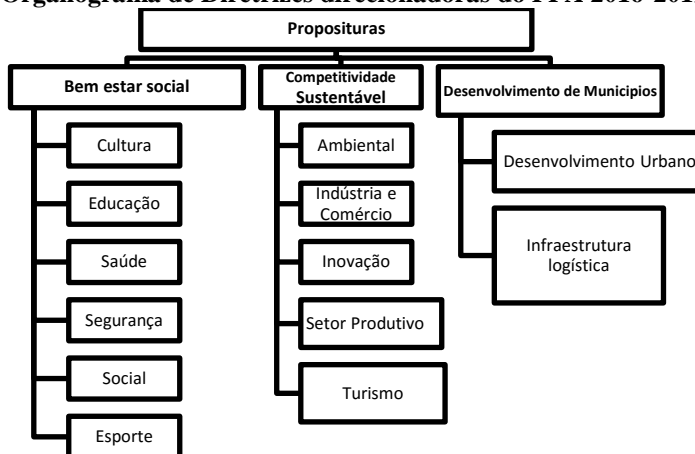
As entrevistas foram realizadas nas instalações da SEPOG no próprio ambiente de trabalho dos entrevistados. Foi feita de maneira informal e a coleta das informações se deu por anotações durante o procedimento, pois não foi permitida a gravação em forma de áudio ou vídeo.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Segundo relatório final apresentado em julho de 2015, a Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão – SEPOG realizou 10 audiências Públicas, durante o período de 08 de junho à 11 de julho de 2015, que atenderam o objetivo de dar cumprimento às exigências expostas nas Leis de Responsabilidade Fiscal e da Transparência, bem como a Constituição Federal, onde todas requerem a participação popular no planejamento dos municípios e do Estado. Esse caso específico refere-se às Audiências Públicas para o Planejamento Plurianual de Aplicação 2016-2019, que atende aos fundamentos do Planejamento Governamental

As audiências aconteceram nas cidades que possuem representação da SEPOG, são elas: Ariquemes, Jaru, Ouro Preto do Oeste, Ji-Paraná, São Francisco do Guaporé, Rolim de Moura, Cacoal, Vilhena, Guajará-Mirim e Porto Velho. Cada audiência contou com diversas oficinas que tratavam de assuntos específicos (proposituras) definida pelos poderes e priorizada em reuniões que antecederam as audiências, as quais são demonstradas na figura 1.

Figura 1 - Organograma de Diretrizes direcionadoras do PPA 2016-2019

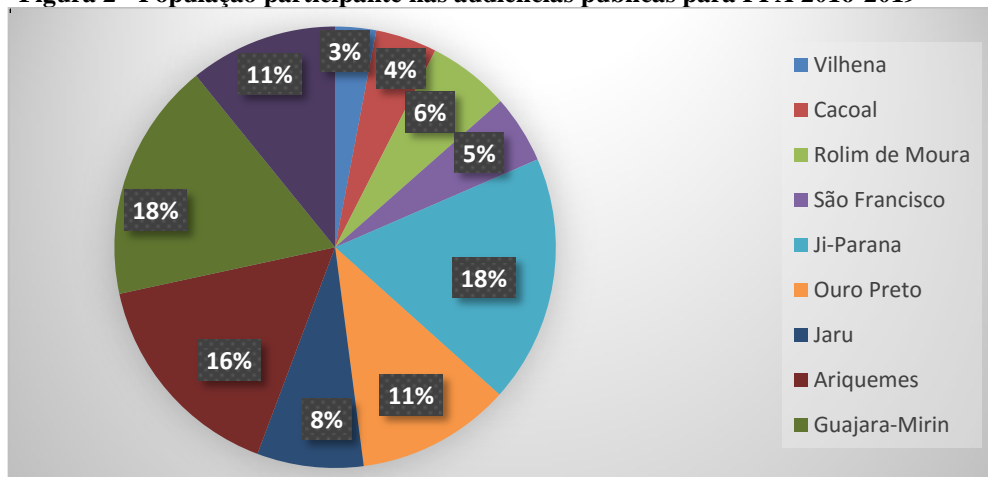


Fonte: Dados de pesquisa

As oficinas ocorreram em Escolas públicas do Estado, com participação da Sociedade Civil como um todo e de Instituições das esferas Federal, Estadual e Municipal. Estes foram divididos em salas, de acordo com uma das treze diretrizes de trabalho.

A participação total nas audiências foi de 2001 (dois mil e um) representantes da sociedade, o que equivale a menos de 0,2% da população total do Estado de Rondônia, que possui um total de 1.562.409 pessoas (IBGE, 2010). Essa quantidade de representantes está distribuída nas 10 audiências que ocorreram durante todo o período de levantamento. A representação equivalente a cada uma das audiências está representada a figura 2.

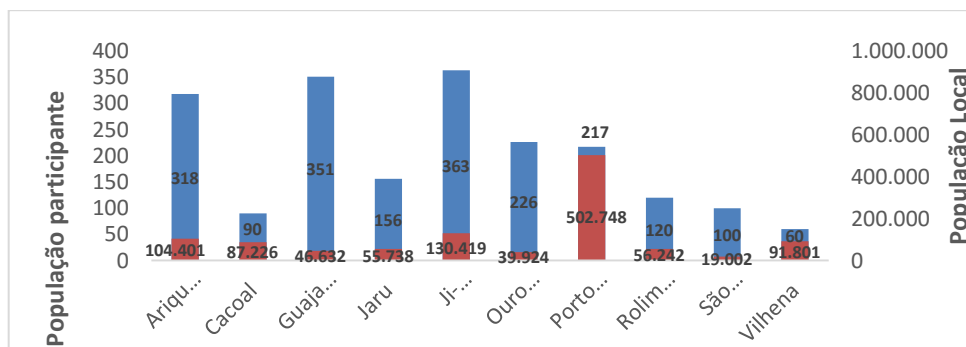
Figura 2 - População participante nas audiências públicas para PPA 2016-2019



Fonte: Dados da pesquisa

A figura 3 apresenta a participação nas audiências favorecendo que se cruze o total de pessoas presentes com o total da população local. Em cada caso não está sendo considerado que as audiências receberam pessoas que não necessariamente residem na cidade que ocorreu o evento.

Figura 3 - População participante versus população da cidade do evento



Fonte: Dados da pesquisa

Conforme os entrevistados essa participação foi recebida como uma surpresa negativa pelos entrevistados, os quais consideraram um baixo comparecimento da população. Pois não correspondeu às expectativas que tinham em função dos esforços despendidos para a divulgação das audiências públicas. O quadro 2 demonstram as suas declarações quanto ao fato.

Quadro 2 - Declarações sobre o baixo comparecimento da população.

Entrevistado	Declaração
[1]	Às vezes eu entrava em algumas salas e participava também porque a sala estava quase vazia.
[2]	A gente fez tanta divulgação. Era para ter muita gente. Tinha sala vazia. Isso deixa a gente frustrado.
[3]	Fizemos divulgação com mais de 2 meses de antecedência para poder chegar a maior quantidade possível de pessoas, mas não entendo porque não compareceram.

Fonte: Dados da pesquisa

Todos os entrevistados afirmaram que houve diversas formas de divulgação, que iniciaram a partir do mês de abril de 2015, as quais foram feitas na capital Porto Velho pela SEPOG e nas outras cidades pelas representantes regionais da secretaria. Suas declarações estão no quadro 3.

Quadro 3 - Declarações sobre a divulgação dos eventos

Entrevistado	Declaração
[1]	Houve divulgação em todas as cidades desde abril. No interior era responsabilidade das regionais. A divulgação começou por meio de ofícios encaminhados às organizações civis locais e aos órgãos estaduais, municipais e federais. Teve local com carro de som avisando nas ruas.
[2]	Fizemos divulgação em massa aqui na capital. Eu mesma fui a faculdades entregar panfletos, fiz <i>pit stop</i> nos semáforos. No interior ficou a cargo das regionais fazer a divulgação. As divulgações na TV e rádio começaram 2 semanas antes de começarmos os eventos em junho.
[3]	As divulgações começaram em abril. Enviamos as ordens para as regionais fazerem as divulgações por lá e nós fizemos aqui na capital. Quando começamos os eventos, ao chegar na cidade que seria o evento, eu ia às rádios locais e TVs para explicar a população o objetivo e importância do evento. Na capital quem fez esse papel foi o próprio secretário.

Fonte: Dados da pesquisa

Os entrevistados demonstraram uma frustração pois havia uma expectativa de que em 2015 houvesse uma maior participação nas audiências do que em 2011, ano do primeiro planejamento participativo do Estado de Rondônia. Eles acreditavam que o fato de estarem mais maduros, reformularem boa parte do processo, fazer uma maior divulgação e uma melhor divisão sobre as proposituras, traria uma quantidade muito maior de pessoas, uma vez que em 2011, em Ouro Preto compareceram, aproximadamente, 600 pessoas e em Ji-Paraná a escola não pode comportar todos os que se fizeram presentes. O quadro 4 demonstra tais afirmativas.

Quadro 4 - Declarações sobre a comparação com o planejamento participativo de 2011

Entrevistado	Declaração
[1]	Não participei.
[2]	Em 2011 participei apenas em Porto Velho, mas teve muito mais gente do que esse ano. Mas nesse ano trabalhamos muito mais que em 2011.
[3]	Eu fiz parte da comissão responsável pelo levantamento realizado em 2011. Naquele ano houve uma grande participação da sociedade. Em Ji-Paraná e Ouro Preto as reuniões tinham mais de 600 pessoas em 2015 tinham umas 200 apenas. Em Ji-Paraná a escola ficou lotada que nem tinha mais como entrar alguém, mas em 2015 compareceram menos de 400 pessoas. Esse ano a gente esperava muito mais pessoas, pois corrigimos muitas falhas e divulgamos muito mais.

Fonte: Dados da pesquisa

As explicações sobre a maior participação nas audiências públicas em 2001, que atenderam o planejamento participativo, giram em torno da expectativa da sociedade com a nova gestão que assumiu o governo e falava sobre a necessidade de ouvir a população onde vários sindicatos de servidores públicos compareceram solicitando correções nas carreiras de seus representados.

Um fato positivo observado pelos entrevistados foi a dispersão das solicitações feitas em 2011 que, em alguns casos, eram considerados impossíveis, que causaram muita rejeição de propostas. Fato que não ocorreu em 2015. Esses casos não atendidos podem ter sido causa da frustração e uma possível falta de interesse na participação de 2015. Porém, em meio a uma menor participação verificou-se que as pessoas que participaram estavam mais organizadas e falavam quase que em consenso. Veja o quadro 5.

Quadro 5 - Declarações sobre a melhor especificação das necessidades levantadas

Entrevistado	Declaração
[1]	Em 2015 parece até que as pessoas tinham conversado antes, pois teve municípios diferentes que pediam a mesma coisa.
[2]	2011 foi o primeiro ano e as pessoas não sabiam bem para que servia o planejamento e pediam qualquer coisa inclusive coisas impossíveis de serem atendidas. Os únicos que sabiam eram os sindicatos que queriam aumento salarial e formulação dos planos de carreiras e salários. Parece que cada um queria algo particular. Em 2015 teve menos gente mas senti um melhor entendimento sobre o que estava sendo feito e as solicitações foram mais concisas que em 2011.
[3]	Em 2011 o novo governador chegou falando que a população devia ser ouvida. Então, eles pediam qualquer coisa, coisas impossíveis. Em 2015, mudamos a forma de discutir os assuntos, isso causou uma boa separação de temas e as pessoas falavam a mesma língua. Acredito inclusive que o não atendimento das solicitações de 2011 causou decepção em parte dos participantes e eles podem ter achado que o processo não servia para nada. Teve também muita gente de sindicatos, todos queriam reformas salariais e planos de carreira. 2011 foi um ano de mudança de governo e o governador decidiu adotar o planejamento participativo.

Fonte: Dados da pesquisa

Portanto, O planejamento participativo realizado para o PPA 2012-2015 teve uma maior participação, mas um baixo aproveitamento das propostas levantadas. Contrariando

esses resultados, o levantamento de 2015 teve uma maior aceitação pelos gestores. As assertivas dos entrevistados estão no quadro 6.

Quadro 6 – Declarações sobre o aproveitamento das propostas submetidas pela população.

Entrevistado	Declaração
[1]	Sem posicionamento do entrevistado
[2]	Sem posicionamento do entrevistado
[3]	Em 2011 pediam coisas difíceis de fazer e não teve como ser inseridas no PPA. Mas em 2015 foi tudo melhor definido, tanto que várias secretarias adotaram quase tudo que foi pedido. A SEAS é uma delas. A SEDUC e SEJUCEL absorveu muita coisa que foi proposta nas audiências.

Fonte: Dados da pesquisa

Segundo os entrevistados, a baixa quantidade de participantes nos eventos teve como grande motivo a cultura enraizada nas pessoas. Essa característica foi colocada por todos eles como fator principal. O quadro 7 apresenta as suas declarações.

Quadro 7 - Declarações sobre as causas da baixa quantidade de participantes.

Entrevistado	Declaração
[1]	O povo só quer discutir quando tem interesse pessoal, eles não pensam no futuro e nem nos outros
[2]	O problema é da cultura, pois eles não sentem a responsabilidade de participar, mas temos que mudar essa cultura para poder ter uma maior participação
[3]	Todo mundo reclama do que está sendo feito, mas na hora de contribuir não contribui, muito pelo contrário, trocam de canal quando aparece na TV ou rádio.

Fonte: Dados da pesquisa

Pode-se verificar, através das declarações dos entrevistados, a satisfação com a qualidade da participação e uma decepção com a pequena parcela populacional que compareceu às reuniões. Segundo os entrevistados, as pessoas apresentaram necessidades corroboradas por boa parte dos presentes, em alguns casos apresentadas em mais de uma cidade. Isso possibilitou que as secretarias adotassem tais proposituras e as colocasse como ações a serem executadas em seu PPA. Porém, as salas vazias ou com poucas pessoas fizeram com que os organizadores dos eventos acreditassem que não houve uma boa participação da sociedade.

Contudo, no estudo feito por Avritzer (2008), sobre a variação da participação populacional em orçamentos de algumas capitais brasileiras, é sugerido que orçamento participativo é a prática mais democratizante, mas também a mais vulnerável à vontade da sociedade política e indica ainda a importância da variação do contexto para a efetividade da participação. Esse estudo foi feito no Município de Porto Alegre tido como referência quanto ao orçamento participativo, por esse motivo foi tomado como referência para comparação. O

autor demonstra o crescimento participativo no decorrer da década de 1990, fato apresentado na tabela 1.

Tabela 1– Quantidade de participantes nas audiências públicas em Porto Alegre.

	1990	1992	1994	1996	1998
Participantes	657	3873	4002	6507	7096

Fonte: Adaptado de Prefeitura Municipal de Porto Alegre, CRC (Porto Alegre, 2000).

Troleis e Basso (2011), em estudo que buscou caracterizar o processo de urbanização de Porto Alegre e suas consequências ambientais, apontaram que a população local cresceu de 1.247.625 (um milhão, duzentas e quarenta e sete mil e seiscentos e vinte e cinco) em 1990 para 1.359.911 (um milhão, trezentas e cinquenta e nove mil e novecentos e onze) em 2000. Comparando esses dados com os dados do Estado de Rondônia, em termos de população e participação nas audiências públicas, temos a tabela 2.

Tabela 2 - Comparação da participação popular entre Porto Alegre e Rondônia

Localidade	População total	Participantes	% participação
Porto Alegre	1.359.911	7096	0,521799
Rondônia	1.562.409	2001	0,128071

Fonte: Dados da pesquisa

Verifica-se, portanto que a participação no Estado de Rondônia é muito baixa quando comparada com a população total do Estado, mas quando comparada com a participação no município de Porto Alegre, nota-se que, apesar de abranger um espaço geográfico muito maior onde as intenções políticas são mais abrangentes e diversificadas e que a aproximação do povo com os governantes pode ser considerada mais difícil; que em 1998, Porto Alegre já tinha uma cultura de participação popular que vinha crescendo com os anos (AVRITZER, 2008) e que em Rondônia esse processo teve início em 2011. Portanto pode-se concluir que o Estado de Rondônia está, assim como a cidade de Porto Alegre esteve, em um processo de aceitação de tal mecanismo por parte da população, ou seja, em uma mudança cultural.

Esse fato é comprovado nas próprias palavras dos entrevistados que reconheceram uma melhora na identificação das necessidades do estado e alegaram como único empecilho a baixa quantidade de participantes, porém a baixa participação não significa que não haja uma boa representatividade.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os papéis das instituições, muitas vezes definidos como as regras do jogo são para moldar a política, pois influenciam os resultados porque moldam a identidade, o poder e a estratégia dos atores, mas não são suficientes para a sua efetividade. Mecanismos que tragam a sua boa adoção e aceitação são necessários e, portanto, deve os gestores procurar mecanismos que se adaptem a cultura local.

O estudo mostrou que os gestores acreditam estar agindo da forma correta ao divulgarem as reuniões, ouvindo as necessidades e aplicando-as ao plano de governo, porém, desconhecem os motivos reais da baixa quantidade de participantes que comparecem aos eventos e atribuem a responsabilidade a um fator cultural não explicitado.

Portanto, considerando que a SEPOG se empenhou na tentativa de alcançar uma grande quantidade da população rondoniense que superasse a participação no ano de 2011, mas não teve isso como resultado, faz com que a Secretaria, conforme Putnam (2000), North (1990) e Meyer e Rowan (1977), adequar suas práticas e estruturas ou encontre novas formas para se obter uma maior aceitação das instituições.

Quanto a efetividade, em comparação com a cidade de Porto Alegre - RS, foi evidenciado que a baixa representação não significa efetivamente que não haja representatividade, uma vez que foi demonstrado que quando houve maior participação não houve boa adoção das ideias levantadas pela sociedade e quando houve uma menor participação, as proposituras foram melhor definidas e aceitas e acrescidas ao Plano Plurianual. Portanto, parece que a representatividade não está relacionada apenas a quantidade de pessoas presentes nos eventos, devendo, portanto, considerar a aplicação efetiva do que foi levantado nos eventos.

Contudo, o presente estudo não buscou responder quais as necessidades identificadas; ou se o planejamento participativo traz ou não bons resultados; ou atendem a contento as necessidades levantadas nas reuniões; muito menos se as proposituras foram adicionadas ao Planejamento Plurianual do Estado. O que implica que outros estudos devam ser feitos com a própria comunidade com intuito de obter essa visão, uma vez que eles podem afirmar se foram ouvidos e atendidos.

Por fim, o estudo não pode ser conclusivo quando as verdadeiras consequências da não participação em massa nas audiências públicas estão restritas à visão dos gestores e servindo como base para futuros estudos. Sugere-se que seja avaliada a visão da sociedade quanto aos eventos realizados pelos governantes, de forma a que se possa relacionar as duas perspectivas chegando a um determinante comum.

REFERÊNCIAS

- AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião pública**, v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008.
- BACELAR, Tânia. As Políticas Públicas no Brasil: heranças, tendências e desafios. **Políticas Públicas e Gestão Local: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais**. Rio de Janeiro: FASE, 2003.
- BRASIL. Constituição Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988**. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.
- _____, Lei Complementar. 101, de 04 de maio de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências**. República Federativa do Brasil, Brasília. 2000.
- _____, Lei Complementar. 131, de 27 de maio de 2009. **Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios**. República Federativa do Brasil, Brasília. 2009.
- CRESWELL, John W. **Investigação Qualitativa e Projeto de Pesquisa: Escolhendo entre Cinco Abordagens**. Penso Editora, 2014.
- DA CRUZ, Flávio; NETO, Orion Augusto Platt; PETRI, Sérgio Murilo. O gestor público diante da lei de responsabilidade fiscal utilizando o apoio à decisão. **Revista Catarinense da Ciência Contábil**, v. 1, n. 2, p. 25-35, 2002.
- DEMO, Pedro. Participação é conquista. In: **Participação é conquista**. Cortez, 1988.
- DINIZ, Maria Helena. **Compêndio de introdução à ciência do Direito: introdução à teoria geral do Direito, à filosofia do direito, à sociologia jurídica e à lógica jurídica: norma jurídica e aplicação do Direito**. Saraiva, 2009.
- FILHO, Wilson Rodrigues Ferreira. A Importância do Plano Plurianual Participativo na Gestão Pública. **Revista Controle - Volume XII - Nº 2 - Dezembro 2014**.
- GARCIA, Ronaldo Coutinho. **A Reorganização do Processo de Planejamento do Governo Federal: O PPA 2000-2003**. Texto para Discussão, n. 726, IPEA, Brasília, mai. de 2000.
- IBGE, INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico**. IBGE, 2010.

MANFREDINI, Cíntia; LOPES, José Rogério. Participação comunitária em projetos de desenvolvimento local: um estudo no bairro de Marins, Piquete/SP. **ENCONTRO ANUAL DA ANPAD**, v. 29, 2005.

MEYER, John W.; ROWAN, Brian. Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. **American journal of sociology**, p. 340-363, 1977.

MODESTO, Paulo. Participação popular na administração pública: mecanismos de operacionalização. **Jus Navigandi, Teresina**, ano, v. 6, 1999.

MORONI, José Antônio. O direito à participação no governo Lula. **Saúde em debate**, v. 29, n. 71, p. 284-304, 2005.

OLIVEIRA, José Antônio Pudim de. Desafios do planejamento em políticas públicas: **diferentes visões e práticas**. 2006

PUTNAM, Robert David. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. FGV Editora, 2000.

SACCOL, Amarolinda Zanela. Um retorno ao básico: compreendendo os paradigmas de pesquisa e sua aplicação na pesquisa em administração. **Revista de Administração da UFSM**, v. 2, n. 2, p. 250-269, 2009.

TROLEIS, Adriano Lima; BASSO, Luis Alberto. Porto Alegre: urbanização, sub-habitação e consequências ambientais. **Boletim Gaúcho de Geografia**, v. 37, n. 1. 2011.