

# PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL PARTICIPATIVO: estudo do processo de elaboração de Planos Plurianuais do estado do Rio Grande do Norte

## PARTICIPATIVE GOVERNMENTAL PLANNING: study of the multiannual Planning Process in the state of Rio Grande do Norte

Lindijane de Souza Bento Almeida<sup>1</sup>

UFRN: <https://orcid.org/0000-0002-8520-3530>

Raquel Maria da Costa Silveira<sup>2</sup>

UFRN: <https://orcid.org/0000-0003-4560-1451>

Brunno Costa do Nascimento Silva<sup>3</sup>

UFRN: <https://orcid.org/0000-0001-9165-6678>

Larissa Kevinlyn Martins Marinho<sup>4</sup>

UFRN: <https://orcid.org/0000-0002-5523-7641>

DOI: [10.21680/1982-1662.2021v4n31ID24890](https://doi.org/10.21680/1982-1662.2021v4n31ID24890)

### Resumo

A presente pesquisa tem como objetivo estudar o processo de elaboração dos Planos Plurianuais (PPAs) do estado do Rio Grande do Norte para os períodos de 2016-2019 e 2020-2023, compreendendo avanços e desafios postos ao gestor público para o planejamento participativo, bem como observando se novas práticas foram instituídas a partir das experiências de planejamento. Ainda, investigou-se se, na visão dos

---

<sup>1</sup> almeida.lindijane@gmail.com

<sup>2</sup> raquelmcsilveira@hotmail.com

<sup>3</sup> brunno.cns@gmail.com

<sup>4</sup> larissamarinho123@gmail.com

gestores, o processo de planejamento participativo possibilitou a aproximação entre o gestor estadual e o cidadão potiguar. Foi realizada pesquisa documental a partir da leitura e análise dos PPAs publicados, além de entrevistas semiestruturadas com gestores estaduais e observação direta. Os resultados indicaram como desafios a ausência de conhecimento prévio dos servidores em relação a conceitos e elementos relacionados ao planejamento; a falta de credibilidade em processos participativos e em relação ao próprio PPA; dificuldades no monitoramento das ações, além da tímida participação social.

**Palavras-chave:** Planejamento Governamental. Plano Plurianual. Participação Social. Governo do RN.

### **Abstract**

This research has as objective was to study the process of preparing the Multi-Year Plans (PPAs) of the state of Rio Grande do Norte for the periods of 2016-2019 and 2020-2023, comprising advances and challenges posed to the public manager for participatory planning, as well as observing whether new practices were instituted from planning experiences. Furthermore, it was investigated whether, in the view of the managers, the participatory planning process enabled the approximation between the state manager and the citizen of Rio Grande do Sul. Documentary research was carried out based on the reading and analysis of the published PPAs, in addition to semi-structured interviews with state managers and direct observation. The results indicated as challenges the lack of prior knowledge of the servers in relation to concepts and elements related to planning; the lack of credibility in participatory processes and in relation to the PPA itself; difficulties in monitoring actions, in addition to timid social participation.

**Keywords:** Government Planning. Pluriannual Plan. Social Participation. Government of RN.

## Introdução

O Estado brasileiro passou por intensas transformações ao longo das últimas décadas em virtude da constante evolução da participação da sociedade nas decisões governamentais. Tais alterações foram promovidas, em grande parte, pela pressão exercida dos movimentos sociais junto ao Estado e pela gestão pública, nas três esferas de poder, ao buscar inserir e estimular a sociedade no processo de formulação e implementação das políticas públicas.

Um exemplo notório dessa inserção pode ser vislumbrado na elaboração do Plano Plurianual (PPA) da União (2004-2007), na qual foi iniciada uma experiência de inclusão da população nos processos de formulação e monitoramento desse instrumento (BRASIL, 2015). Desde então a experiência virou uma prática recorrente conforme apontado pela Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégico (2015) do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão.

Essa forma de planejamento foi disseminada para os demais entes governamentais que passaram a inserir no planejamento governamental alguns elementos presentes nesse processo inovador. Como exemplo, cita-se o PPA do Governo estadual do Rio Grande do Sul e a sua iniciativa de elaboração de um Manual para orientar a Elaboração de PPAs Municipais 2018-2021.

Outros entes estaduais também passaram a incluir a participação social no processo de elaboração dos PPAs, a exemplo do estado do Rio Grande do Norte (RN) que inseriu a sociedade na elaboração do PPA referente ao quadriênio de 2016-2019. A elaboração do Plano Plurianual (2016-2019) do RN iniciou no ano de 2015. Naquele momento de planejamento, buscava-se mais do que a construção de um plano. A ideia era construir um aprendizado no que tange a ferramentas e estratégias de planejamento participativo. Para tanto, a primeira fase contou com a atuação de uma consultoria contratada para a elaboração do documento juntamente com os técnicos da gestão estadual.

A elaboração do PPA estadual 2016-2019 foi considerada inovadora por considerar “uma nova metodologia [...] com uma abordagem mais estratégica, adotando uma visão territorial mais explícita e fortalecendo o exercício sistemático de planejamento” (GOVERNO DO RN, 2016, p. 9). Segundo o referido PPA, um dos destaques inovadores foi o fato de que pela primeira vez, no RN, o planejamento do Plano Plurianual estadual contou com a participação direta da sociedade, o que se deu

por meio da realização de Encontros Territoriais e de consulta via internet. Assim, a sociedade pôde indicar suas demandas e “exercer sua cidadania participando do planejamento estadual”. Ainda, foi implantado o monitoramento compartilhado do Plano, a partir do qual a sociedade poderia “governar junto com o Governo do Estado”.

O documento foi construído sob a perspectiva da Gestão orientada para Resultados, que, segundo apontou, “tem se mostrado uma resposta eficaz às demandas crescentes da sociedade, à necessidade de melhoria da qualidade do gasto público e aos imperativos de transparência e responsabilização das Administrações”. (GOVERNO DO RN, 2016, p. 12). Assim, o documento afirma-se como elemento de “transição do PPA tradicional, de viés burocrático e de poucas consequências práticas, para um PPA gerencial, de caráter estratégico e importantes desdobramentos”.

O suporte prestado por consultores, nesta primeira experiência, se justificava pela inexistência de práticas participativas de planejamento no governo estadual. Assim, o intuito foi o de estabelecer novas práticas e gerar conhecimento entre os servidores estaduais, a fim de que os processos seguintes de elaboração, bem como o monitoramento do PPA, pudessem ser realizados de forma conjunta com a sociedade.

Após essa primeira experiência, a gestão iniciada em 2019, promoveu a continuidade do modelo. A elaboração do Plano Plurianual estadual 2020-2023 foi, igualmente, realizada com o suporte de estratégias participativas de planejamento. O processo de elaboração ocorreu no ano de 2019. Nesta experiência, o PPA estadual não contou com o suporte de consultores externos. A coordenação ficou por conta de servidores públicos da Secretaria de Estado do Planejamento e das Finanças (SEPLAN) e a elaboração contou com servidores de todos os órgãos da administração direta e indireta.

Diante desse contexto, o presente artigo tem como objetivo investigar o processo de elaboração dos PPAs do estado do RN (2016-2019 e 2020-2023), compreendendo avanços e desafios postos ao gestor público para o planejamento participativo, bem como observando se novas práticas foram instituídas a partir das experiências de planejamento.

O estudo é de natureza qualitativa, no qual foram adotados os procedimentos de pesquisa bibliográfica (tendo-se como principais temas: planejamento governamental, participação social e sobre os processos de formulação e

implementação de políticas públicas) e documental (análise dos PPAs do RN - 2016-2019/2020-2023), buscando-se informações acerca do processo de elaboração e da metodologia adotada.

Com relação aos dados primários, estes foram obtidos de entrevistas realizadas com gestores públicos envolvidos no processo de formulação dos PPAs Participativos do RN (2016-2019 e 2020-2023). Foram entrevistados 5 gestores que atuaram na elaboração dos PPAs referidos, sendo 3 com atuação em ambas as gestões (Robinson Faria e Fátima Bezerra) e 2 com atividades na gestão Fátima Bezerra. Em ambas as gestões foram entrevistados: o gestor responsável<sup>5</sup> pela Coordenadoria de Acompanhamento e Controle (COPLAC), o Subcoordenador<sup>6</sup> da COPLAC e o Secretário Adjunto<sup>7</sup> da Secretaria de Estado da Administração (SEAD). Já em relação aos gestores do Governo de Fátima Bezerra entrevistados foram: uma servidora efetiva<sup>8</sup> da SEAD que atua como membro da Comissão de Elaboração e Monitoramento e o Chefe de Gabinete<sup>9</sup> do Governo Cidadão. As entrevistas abrangeram o processo de formulação do Plano e, igualmente, o processo de monitoramento do PPA (2016-2019).

Para a identificação dos atores entrevistados, utilizou-se a metodologia Bola de Neve (VINUTO, 2014), de forma que os gestores envolvidos nos processos de planejamento indicaram outros servidores a serem entrevistados.

As entrevistas enfocaram elementos como: a percepção sobre o PPA; a participação direta dos entrevistados na elaboração dos documentos; a participação social e a metodologia adotada; os desafios na adoção das metodologias de fomento à participação; a reverberação das demandas da sociedade nos planos; os processos de monitoramento e avaliação; e, por fim, o aprendizado gerado a partir da atuação destes no processo geral.

Foram coletados, ainda, informações e dados por meio de observação direta durante a participação dos pesquisadores em eventos e apresentações realizadas pelos técnicos no decorrer do processo de elaboração do PPA estadual em 2019.

Ao final são indicados os principais desafios acerca do planejamento dos Planos Plurianuais no Governo do Rio Grande do Norte.

---

5 A entrevista foi realizada no dia 05 de março de 2020.

6 A entrevista foi realizada no dia 12 de março de 2020.

7 A entrevista foi realizada no dia 11 de março de 2020. Na época de elaboração do PPA (2016-2019), o Secretário Adjunto da SEAD exercia o cargo de Secretário de Esportes.

8 A entrevista foi realizada no dia 10 de março de 2020.

9 A entrevista foi realizada no dia 13 de março de 2020.

## Planejamento Governamental no Brasil: o Plano Plurianual em destaque

O principal instrumento para a realização de um bom governo é o planejamento, uma vez que se constitui na “arte de governar” (MATUS, 1996). Como chama a atenção De Toni (2016) trata-se de uma ferramenta que os governos e os gestores municipais possuem para transformar uma realidade. Além disso, configura-se como um método coerente de formação e implementação de diretrizes governamentais, permitindo um maior controle central de uma vasta rede de órgãos.

O planejamento governamental, ainda, permite a definição de objetivos conhecidos e aceitos, que devem representar o interesse público. Por fim, esse instrumento busca abolir o despreparo e a improvisação. Como ressalta Chrispino (2016):

Talvez devêssemos, antes de dizer que o planejamento é uma técnica, chamá-lo de arte, pois são poucos os que estão convencidos de sua importância e, como é quase inexistente a cultura de formação de planejadores na esfera pública, o país contará com aqueles que tenham vocação, expertise, tal qual o artista que se destaca da multidão pelo talento natural (CHRISPINO, 2016, p. 163).

Para o autor, planejar não é uma tarefa simples e conta com variáveis de todos os matizes e com pouca experiência acumulada para os decisores (atores políticos), equipes técnicas (planejadores) e sociedade (atores sociais). A partir do princípio de que o planejamento estabelece as diretrizes, os objetivos e as orientações que permitirão a realização de uma ação, o tomador de decisão ao adotar o planejamento pode viabilizar o alcance de objetivos e metas propostos em seu governo.

Na academia, o debate em relação ao conceito de planejamento é muito forte na área das Ciências Humanas e Sociais Aplicadas. É um conceito que conta com inúmeras contribuições. A partir da década de 1990, a literatura vem chamando a atenção para o fato de que o planejamento não tem um caráter eminentemente técnico.

Para Silva (1996, p. 739), o planejamento é tido como “um processo técnico instrumentado para transformar a realidade existente no sentido de objetivos previamente estabelecidos”. Contudo, tal percepção deve ser alvo de discussão, visto que a partir da perspectiva de teóricos que defendem, por exemplo, a excelência do planejamento estratégico, este nada mais é do que um processo técnico e político. Um conjunto de elementos é considerado ao se firmar o entendimento da natureza

híbrida do planejamento.

O pensamento do economista Carlos Matus (1996) ao introduzir no debate acadêmico a relevância que a dimensão política tem sobre a dimensão técnica, para garantir a sustentação de uma gestão, foi amplamente discutido e reconhecido por muitos estudiosos da temática.

No caso brasileiro, a retomada da democracia no país nos anos 1980, por meio da abertura do espaço público, tornou a participação social um elemento crucial para a sustentabilidade de qualquer governo democrático.

Na gestão pública do Brasil contemporâneo o planejamento governamental requer uma racionalidade técnica e política. A dimensão política é algo notório, uma vez que o planejamento participativo entra em cena a partir da Constituição Federal de 1988, a qual criou, por meio de seus dispositivos, um Estado democrático de direito, que requer um novo modelo de planejamento governamental, que inclua a participação da sociedade no processo de gestão das políticas públicas.

A partir do novo arranjo federativo estabelecido com a Constituição de 1988, os entes federativos precisam desenvolver uma gestão participativa, compartilhando o poder de decisão com os atores políticos e sociais e prestando contas de suas ações. A dimensão técnica do planejamento (capacidade de governo/governança) deixou de ser suficiente para atender o novo marco regulatório das políticas públicas, sobretudo as de natureza social. Ou seja, a dimensão política (a governabilidade do sistema) se tornou algo incontestado e passou a ser considerada no planejamento governamental.

Como Matus (1996) compreende a gestão não esquecendo, em nenhum momento, a importância do controle das situações políticas para viabilizar ou não um projeto de governo, o seu método passou a ser referência (Planejamento Estratégico Situacional - PES), o qual contemplava o modelo de planejamento tradicional (dimensão técnica) e estratégico (dimensão política a partir da ideia do triângulo de governo). O PES defende a premissa de que o triângulo de governo precisa ser adotado para a realização de um bom governo.

Como chama a atenção Almeida (2001, p. 36):

a ideia de compreender a gestão a partir do triângulo de governo está calcada no princípio de que o processo de governo deve ser analisado a partir de uma unidade comum às três variáveis do triângulo, as quais se condicionam mutuamente, revelando algo que é comum às três: a ação humana.

No planejamento estratégico situacional, conforme destacado por Matus (1996, p. 14) o “planejamento poderia ser um problema técnico caso se referisse à relação do homem com as coisas, mas essas coisas sempre ocultam outros homens. O planejamento é assim um problema entre homens, entre governantes”. Nesse sentido, como destaca Chrispino (2016, p. 174) se o planejamento “fosse tratado apenas na dimensão tecnicista, o mais honesto seria indicar o uso de programas de computador voltados exclusivamente para ordenar ações a partir de critérios estabelecidos”.

Para Santos e Ditterich (2016), o que diferencia o PES e o planejamento normativo tradicional é que no PES indivíduo que planeja está inserido em um contexto que permite que outros atores, dentro de uma realidade comum, venham a planejar também e no tradicional quem planeja não faz parte da realidade retratada, utilizando-a somente como uma tarefa.

No Campo de Públicas, o conceito de planejamento governamental está diretamente relacionado ao conceito tecnopolítico. Como destaca Corrêa (2020), o termo tecnopolítico é uma expressão polissêmica que para sua compreensão é preciso verificar três categorias:

- i) como processo organizacional, caracterizando uma gestão capaz de superar a dicotomia política versus técnica; ii) como predicado dos atores públicos, mediante a percepção de que suas ações são dotadas de caráter técnico e também político; e iii) como transformação nas práticas políticas, a partir da utilização de tecnologias de informação e comunicação (TICs). (CORRÊA 2020, p. 157)

Como destaca o autor (CORRÊA, 2020), na primeira categoria o termo tecnopolítico está diretamente relacionado às contribuições de Matus (1996), que trata sobre a necessidade de o governo realizar um processamento tecnopolítico adequado de suas estratégias, ou seja, enxergar a complexidade dos cenários e dos problemas que se apresentam a partir de um método de planejamento apropriado para o seu enfrentamento. O conceito tecnopolítico surge como um conceito que supera a visão wilsoniana de dicotomia entre técnica e política, uma vez que a justaposição entre as duas variáveis é tomada como fundamental para o sucesso das políticas públicas.

Na terceira categoria, o uso de tecnologias de informação e comunicação no governo se relaciona com o conceito tecnopolítico a partir da ideia do entendimento

de que não é pelo mero uso das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) que devemos adotar as tecnologias, mas a partir de uma concepção mais ampla, de que as TICs podem promover o exercício da cidadania, da participação social, da accountability e da transparência governamental. Ou seja, podem promover o “aumento do desempenho governamental, da transformação das práticas democráticas e, sobretudo, de ampliação da governança pública” (CORRÊA, 2020, p. 158).

Carlos Matus (1996) sugere três elementos, os quais precisam ser levados em consideração para que seja possível realizar um bom governo: 1) o projeto de governo, 2) a capacidade de governo e 3) a governabilidade do sistema. Dessa forma, o governante tem que ter clareza da necessidade de equilíbrio entre esses três elementos e da importância da dimensão política na sustentação da possibilidade de um bom desempenho governamental.

O pressuposto básico é que o exercício de governo exige que constantemente se articulem três variáveis, a partir da realização de balanços de gestão, constituindo um sistema triangular no qual cada uma depende das demais. Dessa forma, o governante tem por desafio manter o equilíbrio necessário entre os vértices do triângulo de forma a que seja possível ter capacidade propositiva, realizar ações com o apoio da sociedade, e ter métodos de planejamento que eleve a qualidade de sua gestão.

Como chama a atenção Corrêa (2020):

Fato é que, ao longo do século XX, é possível constatar a insuficiência do modelo burocrático weberiano, que não responde plenamente aos desafios da administração pública; há, portanto, a necessidade de uma visão conciliadora entre política e administração (técnica), que pode ser observada na perspectiva de um continuum tecnopolítico, de acordo com Secchi e colaboradores, em que há “um modo de interpenetração teórico-conceitual, configurando um modo de aplicação de métodos, instrumentos e ferramentas tecnopolíticos (CORRÊA, 2020, p. 158)”.

Partindo do princípio de que a Gestão/Administração Pública no Brasil a partir da redemocratização requer um cidadão ativo e propositivo, exercendo a fiscalização dos recursos públicos, assim como participando do processo de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas, o Estado brasileiro inaugurou uma institucionalidade democrática que combina uma série de direitos, garantias e instrumentos associados ao planejamento.

Os Planos Plurianuais podem ser apontados como uma inovação constitucional importante, “na medida em que cria a possibilidade de fomentar o planejamento do desenvolvimento no país” (CARDOSO JUNIOR; SANTOS, 2018, p. 332). O PPA pode ser definido como o planejamento realizado pelos governos federal, estaduais e municipais, e também por todos os gestores de órgãos e entidades que exercem alguma função pública. Esse instrumento apresenta a totalidade das ações a serem executadas pelos órgãos que compõe a administração pública municipal, o que favorece a transparência, a prestação de contas aos órgãos de controle e à sociedade, e a tomada de decisão pelos gestores (GOVERNO DO RIO GRANDE DO SUL, 2017).

Previsto pelo artigo 165 da Constituição Federal de 1988, e regulamentado pelo Decreto 2.829, de 29 de outubro de 1998, o Plano Plurianual consiste em um instrumento de planejamento que estabelece as diretrizes, objetivos e metas do governo para os quatro anos seguintes. De forma simplificada, o plano entra em vigência a partir do segundo ano de uma gestão e vai até o final do primeiro ano da gestão do mandato seguinte. Nessa perspectiva, mais do que o planejamento em si, o PPA se apresenta enquanto uma ferramenta que possibilita a compilação das ações prioritárias de uma gestão e sua aplicação é estabelecida tanto para a União, quanto para os estados e municípios. Além disso, mais do que uma obrigação legal, o PPA é o planejamento governamental de médio prazo, o qual deve traduzir em ações, o programa do candidato que fora eleito para ocupar o cargo de Chefe do Executivo; tornando-se um plano orientador da administração e um compromisso político.

No processo de elaboração do Plano Plurianual o compromisso político se dá com o reconhecimento da importância da participação da sociedade como uma forma de aperfeiçoamento da ação governamental (BRASIL, 2015). Considerando esse e outros aspectos, o Governo Federal brasileiro, à época da elaboração do PPA 2016-2019, trouxe inovações metodológicas que dão sequência ao processo permanente de aperfeiçoamento de planejamento. As estratégias presentes no plano de 2016-2019 são uma decorrência de inovações trazidas pelo PPA 2012-2015, o que tinha como objetivo dotar o Plano da capacidade de interpretar a realidade na qual é implantado e as especificidades de cada política pública, comunicando melhor os compromissos do governo e evitando uma linguagem técnica. De acordo com o Governo Federal:

O PPA 2004-2007 inaugurou essa experiência no Brasil, contando com a participação de 2.000 organizações nos fóruns realizados em todos os

estados e no Distrito Federal. No PPA 2008- 2011, foram consolidados canais formais de participação social no planejamento governamental, com importante interação junto ao Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Para a formulação do PPA 2012-2015, foi realizada a primeira edição do Fórum Interconselhos, com 300 participantes representando conselhos e comissões nacionais e entidades de diversos setores da sociedade. A construção do PPA 2016-2019 alcançou, assim, um novo patamar, no que diz respeito aos diálogos sociais, ao ampliar o processo de consulta durante a fase de elaboração, com envolvimento direto dos Ministérios, e ao promover a continuidade da participação na fase de acompanhamento da execução do Plano.

Em todo o processo, houve a participação de mais de 4.000 pessoas, além de técnicos, participaram da discussão os representantes de conselhos setoriais e comissões nacionais, movimentos sociais e entidades:

Nos seis Fóruns Regionais do Dialoga Brasil no PPA, os participantes puderam encaminhar diretamente suas propostas às plenárias ou encaminhar sugestões por escrito aos organizadores do evento. Os quatro Fóruns Setoriais, realizados com representantes de organizações dos direitos das mulheres e da juventude, além do setor empresarial e sindical, também produziram diversas propostas para o PPA 2016-2019. Foram mais de 1.000 propostas recebidas e sistematizadas seguindo a ótica de organização do PPA por Programas Temáticos. O relatório de sistematização das propostas foi disponibilizado na sessão devolutiva do Fórum Interconselhos, realizada em julho. Os participantes receberam as respostas a cada uma das propostas aportadas e como estas foram (ou não) incorporadas ao PPA 2016-2019. Na oportunidade os participantes também discutiram a elaboração de uma agenda de acompanhamento do PPA a ser pactuada com o governo a partir de 2016 (BRASIL, 2015, p. 12-13).

Essa forma de planejamento, por sua vez, foi disseminada ao longo dos anos. Diversos entes governamentais passaram a inserir em suas estratégias de planejamento governamental alguns dos elementos presentes nesse processo inovador. Como já mencionado, a título de exemplo, cita-se o PPA do Governo do Estado do Rio Grande do Sul e a sua iniciativa de elaboração de um Manual para orientar a Elaboração de Planos Plurianuais Municipais (2018-2021) e o PPA do município de Natal (2018-2021). No caso do PPA (2018-2021) de Natal o desafio era ainda maior, pois se buscou além das definições estratégicas e do fortalecimento da participação social, criar um contexto ideal para o fomento do planejamento em nível metropolitano e da governança metropolitana.

A administração pública do Rio Grande do Norte vem apresentando nos últimos PPAs (2015-2019 e 2020-2023) a necessidade de inclusão da sociedade nos Planos Plurianuais com vistas a aprimorar o planejamento governamental do RN. Buscando

apresentar, rapidamente, a contextualização com o resgate histórico dos fatos ocorridos na temática trabalhada, a próxima seção se debruça nesse aspecto.

### **O Planejamento Governamental no RN à luz de seus PPAs**

Ainda que o Plano Plurianual tenha sido previsto e regulamentado como instrumento nas décadas de 1980 e 1990, a primeira experiência com essa ferramenta só foi implementada no estado do Rio Grande do Norte nos anos 2000. Em um panorama geral, ao todo podem ser mencionadas seis experiências referentes à adoção dessa ferramenta de planejamento por parte do Governo do estado do RN, a exemplo dos PPAs dos Governos de: Fernando Freire; Wilma de Faria; Iberê Ferreira; Rosalba Ciarlini; Robinson Faria; e Fátima Bezerra (MARINHO, 2020).

Com vigência entre os anos de 2000 e 2003, o PPA do RN da Gestão Fernando Freire é o único não disponibilizado pela SEPLAN. Por isso, não foi possível realizar uma análise do Plano para o tecimento de comentários sobre este.

Conforme destacado por Marinho (2020), o PPA estadual da Gestão Wilma de Faria, vigente entre o período de 2004 e 2007, adotou seis eixos temáticos para a construção do Plano, sendo estes: o poder e o alcance do conhecimento; a nova relação entre a cidade e o campo; a cidade como base da organização social e política; o desenvolvimento local; as mudanças institucionais; e por fim, o crescimento econômico. Para isso, o Governo de Wilma de Faria estabeleceu, metodologicamente, a divisão do território potiguar em oito, quais sejam: Mossoroense; Alto Apodi; Serras Centrais; Caicó; Currais Novos; Agreste; Litoral Norte; e Litoral Oriental, que foram utilizados como base para a implementação de políticas públicas.

De forma específica, o referido Plano aponta que levando em consideração a conjuntura vivenciada no estado naquele momento, tal situação não poderia ser solucionada somente com a aplicação do planejamento em seu contexto tradicional. Nesse cenário, mais do que formular parcerias público-privadas, a gestão também pretendia alcançar a sociedade civil organizada. No entanto, não foram encontrados relatos de qualquer momento de discussão entre a gestão e a população.

Já no caso do Plano Plurianual elaborado durante o Governo de Iberê Ferreira, com vigência entre 2008 e 2011, a temática selecionada como pauta central da gestão recaiu sobre a discussão dos direitos humanos, em especial no que diz respeito à

justiça social e à qualidade de vida da população; além de permear por temáticas mais administrativas, a exemplo da defesa e incentivo à competitividade econômica.

Por sua vez, a análise do referido Plano possibilitou a identificação de certos avanços em relação ao anterior. Em questão de estrutura, este contou com uma divisão por eixos. O primeiro eixo retratou as estratégias, objetivos e eixos dos oito territórios trabalhados: Mossoroense, Vale do Açu, Médio Oeste, Litoral Oriental, Seridó, Alto Oeste, Agreste, Potengi e Trairí, e Litoral Norte. O segundo eixo se voltou para a sistematização das diretrizes e objetivos do Plano em si, além de apresentar uma novidade em relação ao anterior, que consiste nos processos de monitoramento e avaliação deste.

Por fim, segundo Marinho (2020), em relação ao PPA estadual da Gestão Rosalba Ciarlini, vigente entre 2012 e 2015, a conjuntura identificada demonstra uma preocupação com quatro recortes, sendo estes: o estadual, o regional, o nacional e o internacional. Ademais, além dos oito territórios estabelecidos, pela primeira vez se trabalhou com a Região Metropolitana de Natal<sup>10</sup>, que na época contava com 10 municípios (Natal, Parnamirim, São Gonçalo do Amarante, Extremoz, Macaíba, Ceará Mirim, Nísia Floresta, São José de Mipibu, Monte Alegre, Vera Cruz). Esse Plano, em específico, adotou três eixos centrais: gestão para resultados; combate à pobreza; e desenvolvimento integrado sustentável. Segundo Marinho (2020), o PPA da Gestão Rosalba Ciarlini também teve atenção para o desenvolvimento das áreas tecnológica, econômica, ambiental, cultural e social; além de lutar por uma gestão pública que atuasse de forma mais eficiente e eficaz.

Em uma perspectiva comparativa, cada Plano demonstrou uma evolução considerável em relação aos Planos que antecederam. Em quesito de organização, o PPA do Governo Wilma de Faria apresentou um teor bastante simplificado, tanto em questão de estrutura, quanto em questão de conteúdo abordado. Por outro lado, o PPA do Governo de Iberê Ferreira apresentou uma estrutura com melhor organização, além de privilegiar um teor mais técnico em detrimento de núcleos temáticos mais gerais, assim como o anterior.

Por fim, o Plano Plurianual do Governo Rosalba Ciarlini unificou um pouco das duas experiências anteriores, mesclando aspectos de outros enquanto apresenta uma

---

10 A Região Metropolitana de Natal conta, atualmente, com 15 municípios. Além dos municípios já citados, foram incluídos os municípios de: Maxaranguape, em 2013; Ielmo Marinho, Arês e Goianinha, em 2015; e Bom Jesus em 2019.

estrutura mais avançada. No entanto, ainda que não consista no principal aspecto analisado aqui, ressalta-se que nenhuma das experiências mencionadas incorporou nenhuma medida de interação entre a sociedade e o Estado. O Coordenador da COPLAC confirma o exposto ao destacar que:

[...] antes do PPA 2016-2019 nós não tivemos a inclusão da população. Apesar da nítida evolução do planejamento no estado por meio dos Planos já elaborados [...] a estrutura do planejamento e monitoramento sempre foi muito frágil [...] Somente no PPA 2016-2019 é que foi inserida a população como coprodutores do planejamento e mesmo assim foi fraco na questão do monitoramento [...] (COORDENADOR DA COPLAC, 2020).

Na seção seguinte será discutido os achados da pesquisa realizada com o objetivo de compreender o processo de elaboração dos PPAs do estado do Rio Grande do Norte para os períodos de 2016-2019 e 2020-2023, chamando a atenção para os avanços e desafios postos ao gestor público para o planejamento participativo, bem como observando se novas práticas foram instituídas a partir das experiências de planejamento participativo, o que possibilitaria a aproximação entre o gestor estadual e o cidadão potiguar.

### **O PPA potiguar e a relação Estado e sociedade: estudando o Planejamento Governamental nos períodos 2016-2019 e 2020-2023**

No Rio Grande do Norte a relação Estado e sociedade foi sendo aperfeiçoada ao longo dos últimos anos, sobretudo com a inserção dos atores sociais no planejamento governamental para elaboração dos Planos Plurianuais referentes aos quadriênios de 2016 a 2019 e 2020 a 2023. Nesse sentido, a presente seção se debruça: investigar o processo de elaboração desses instrumentos, compreendendo avanços e desafios postos ao gestor público para o planejamento participativo, bem como observando se novas práticas foram instituídas.

O Plano Plurianual do Governo Robinson Faria teve vigência entre os anos de 2016 e 2019, e se constituiu enquanto um marco na história do Rio Grande do Norte. Diferentemente das experiências anteriores, que chegaram a mencionar a participação social, a gestão de Robinson, por meio de consultoria contratada para a elaboração do PPA (2016-2019), conseguiu retirar do papel a proposta de incorporar a sociedade civil no processo de planejamento. De acordo com o Coordenador da COPLAC (2020),

o Plano [2016-2019] é um marco, pois pela primeira vez inseriu um item que acho fundamental das políticas públicas: a participação social. A gente conseguiu, dessa forma, incluir várias demandas da sociedade, mas a sociedade não teve retorno. Faltou isso nesse Plano (COORDENADOR DA COPLAC, 2020).

O PPA (2016-2019) adotou, ainda, o planejamento territorial, orientado pelos territórios da cidadania<sup>11</sup>. Trabalhou-se, à época, com os seguintes territórios: Alto Oeste; Sertão do Apodi; Açu/Mossoró; Sertão Central, Cabugi e Litoral Norte; Seridó; Trairi; Potengi; Mato Grande; Agreste Litoral Sul; e Terras Potiguaras.

Em linhas gerais, o processo alcançou um total de 1.227 pessoas, que atuaram enquanto sociedade civil, apresentando, no total, 574 propostas. Destas, foi possível apontar uma maior quantidade de demandas ligadas a temáticas específicas como: educação, gestão, saúde, água e saneamento, segurança, proteção e defesa civil. Sobre isso, é destacado no Plano que, das demandas apresentadas de forma presencial, por meio dos eventos de consulta, 67% destas foram incorporadas ao PPA; enquanto 73% das demandas virtuais, por meio dos formulários online, foram inseridas no documento.

De acordo com o Coordenador da COPLAC, no que se refere ao Plano desenvolvido na gestão do Governo Robinson, o processo de elaboração se pautou basicamente em um total de cinco etapas, sendo estas: a contratação de uma consultoria, especializada em planejamento em uma escala macro; a definição da estratégia; o planejamento e execução de eventos de consulta em 10 territórios, sendo um município selecionado como polo em cada um destes; e a consolidação das demandas e ações estabelecidas para a publicização do plano.

No que tange ao momento da consulta à população, os entrevistados apontaram que os eventos presenciais de planejamento participativo contavam com um momento inicial, onde havia uma apresentação de convidados, da situação do território e da metodologia a ser utilizada. Após esse momento, as pessoas poderiam escolher o grupo temático que melhor se assemelhava aos seus interesses particulares. Já, nos grupos, os participantes poderiam apresentar as demandas mais urgentes, em suas opiniões, para, a partir daí, propor ações que poderiam melhor solucionar tal

---

<sup>11</sup> Os Territórios da Cidadania, como destacado pela Embrapa (2008), fazem parte de uma estratégia governamental da União com o objetivo de promover o desenvolvimento regional sustentável, assim como procuram garantir os direitos sociais voltados às regiões do Brasil que mais necessitam.

problemática.

Contudo, também foi possível identificar que apesar da efetivação dos eventos de consulta, este ainda foi pouco satisfatório, na opinião dos gestores (Coordenador e Subcoordenador da COPLAC, e Secretário Adjunto da SEAD) em função da inexistência de um feedback para o público que tomou parte deste processo. Nas palavras do Secretário Adjunto da SEAD (2020):

Não houve um fato subsequente após a elaboração. Tanto que um dos pontos que estavam presentes no balanço [da gestão] foi o da não existência de ações de retorno aos territórios e da não existência de ações de acompanhamento dessa execução. Então essa realmente foi uma lacuna, pois o Governo do estado não voltou [nos territórios] (SECRETÁRIO ADJUNTO DA SEAD, 2020).

Isto revela que, apesar a sociedade ter sido inserida no planejamento governamental como prioridade durante o processo de elaboração do PPA 2016-2019, a continuidade de atividades participativas não foram disponibilizadas, demonstrando assim fragilidades quanto ao processo participativo que foi agravado, ainda, em razão de não existir um acompanhamento da população.

De acordo com um dos membros da consultoria contratada para a elaboração do Plano Plurianual 2016-2019 - que atualmente exerce o cargo de Subcoordenador da COPLAP - após os participantes escolherem seus respectivos grupos, um técnico e/ou servidor com certo nível de expertise naquela temática seria o responsável por coordenar o grupo, orientando os participantes ali presentes, e sanando todas as dúvidas que poderiam vir a surgir. Após a apresentação das demandas mais emergenciais, o grupo deveria, em comum acordo, selecionar as propostas com maior grau de prioridade para serem apresentadas. Com isso, todos poderiam ter conhecimento sobre o que foi debatido pelos outros grupos, concluindo assim o que pôde ser observado a partir da análise documental do Plano.

Em linhas gerais, foi possível observar que, no que diz respeito à percepção dos entrevistados sobre o Plano, enquanto uma ferramenta de planejamento, os gestores apontaram aspectos mais técnicos, ressaltando a colocação deste enquanto um desafio aos agentes públicos. Isto porque, de acordo com as falas observadas, o PPA consiste em uma peça orçamentária de médio prazo, que tem a competência de estruturar o planejamento dos entes públicos, orientando as políticas públicas ali desenvolvidas.

Os entrevistados destacaram que o processo de elaboração do Plano foi

bastante diferenciado das experiências que o antecederam. Em primeiro lugar, pela primeira vez, houve a necessidade de uma articulação em torno da execução de eventos de consulta. Dessa maneira, o processo de elaboração do referido Plano teve início com uma mobilização da gestão para alcançar entidades representativas de todos os territórios.

Já nos momentos de consulta, foram constatadas algumas dificuldades. Dentre elas, destaca-se o alcance da população, tendo em vista que os eventos ocorriam durante a semana, em horário comercial. Dessa forma, um dos principais pontos mencionados diz respeito à dificuldade de consolidar a participação social dentro desse processo. Isto porque, levando-se em conta que o PPA do Governo Robinson se apresentou enquanto a primeira experiência do tipo no estado do RN, ainda que muitas pessoas tenham sido alcançadas, de um ponto de vista quantitativo, ainda há muito que avançar.

Já no que diz respeito à reverberação das demandas no Plano, os servidores entrevistados ressaltaram que, mesmo com todas as dificuldades enfrentadas, a maior parte das propostas apresentadas foram contempladas no documento, a despeito da falta de feedback à sociedade e ainda que não tenha sido possível analisar o sistema de monitoramento e avaliação do andamento das ações para verificar o seu cumprimento.

No que diz respeito ao Plano Plurianual do Governo Fátima Bezerra, o Plano possui relevo por incorporar todos os aspectos trabalhados pelas gestões anteriores de forma coesa e homogênea. Ou seja, foi possível verificar um acúmulo de aprendizados que foram incorporados no PPA 2020-2023.

O principal diferencial do Plano é o fato de ter mantido o processo participativo de planejamento. Permaneceu-se, ainda, a proposta de planejamento pautado nos territórios que, anteriormente, já havia se delineado no estado. A equipe de elaboração também adotou o recorte de 10 territórios, entretanto, por uma questão de logística um dos municípios polo foi alterado.

Instituído pela Lei Estadual nº 10.695, de 14 de fevereiro de 2020, o Plano foi pautado em sete princípios: adoção de territórios como espaço de pactuação social; eficiência; transparência; ética; gestão integrada convergente e colaborativa com foco em resultados; diálogo com a sociedade; e controle social.

O processo de elaboração do Plano, por sua vez, esteve dividido em oito etapas.

Após o planejamento de todo o trabalho e capacitação da equipe técnica, um dos aspectos diferenciais dessa experiência, o trabalho seguiu por quatro vértices: a elaboração da dimensão estratégica; o estabelecimento de cenários econômicos; a análise da situação fiscal e de cenários do PPA; a consolidação e seleção dos insumos relevantes.

Por sua vez, esse último aspecto também esteve ligado à sistematização dos documentos e eventos territoriais de consulta à população, que corroboraram para a elaboração de propostas setoriais que compuseram, enfim, o Plano Plurianual do RN para o período de 2020 a 2023.

A novidade é que tais continuidades foram, neste segundo momento, resultado da atuação do corpo de servidores do Governo do estado. Nessa perspectiva, e levando em conta a capacidade técnica dos servidores naquele momento, a gestão do Governo Fátima promoveu dois cursos: um voltado para a temática do planejamento estratégico e outro voltado para a construção de indicadores sociodemográficos. Ademais, também se contou com a realização de três palestras referentes aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, planejamento territorial e a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Desse modo, visou-se “valorizar os servidores estaduais e reduzir custos” (GOVERNO DO RIO GRANDE DO NORTE, 2020, p. 16). Tal elemento se constitui como mais um destaque do PPA 2020-2023: a formação realizada por agentes do próprio governo ou por parceiros locais, a exemplo da participação de professores do Ensino Superior. No geral, cada secretaria e/ou órgão deveria enviar dois servidores para atuar no Plano. De um universo inicial de 120 pessoas, ao final, 90 servidores atuaram enquanto “multiplicadores”. Isto é, após participar das capacitações, eles deveriam retornar às suas unidades de lotação levando o conhecimento adquirido e distribuindo-o para os demais servidores que ali atuavam.

Após as capacitações, foram realizados 16 eventos de sensibilização que contaram com cerca de 543 participantes. Para além do evento específico que cada um dos 10 territórios recebeu, o município de Natal ainda contemplou outros seis eventos.

Já no que tange aos eventos de consulta à sociedade civil, ocorreram um total de 11 durante todo o mês de junho, isto porque além dos eventos territoriais, ainda se contou com o evento de abertura realizado na Escola de Governo do Rio Grande do

Norte.

De modo geral, participaram desse processo cerca de 1.795 pessoas, o que proporcionou a identificação de 503 demandas, das quais 243 foram tomadas como prioridade, por parte da gestão. Vale ressaltar que tal elemento foi considerado como ponto a ser aprimorado no processo de planejamento estadual. A sociedade priorizava algumas ações, mas, no final, a decisão acerca das prioridades foi da gestão.

Além disso, houve, ainda, um momento de consulta remota, a partir das respostas adquiridas no formulário online disponibilizado, que contou com um total de 454 respostas coletadas.

Os eventos presenciais contavam com um momento de abertura, em que, além de uma apresentação geral, os participantes também poderiam acompanhar um pouco sobre a situação daquele território em específico. Finalizado esse momento introdutório, haveria a divisão dos grupos. Já nos grupos, os participantes envolvidos com aquela temática deveriam se unir para apresentar 10 propostas e, a partir dessas 10, selecionar as com maior grau de prioridade, na opinião do grupo. Isso não quer dizer que as outras 5 propostas não seriam absorvidas; mas sim, que as primeiras cinco seriam colocadas como pauta foco para a gestão. Metodologicamente, é possível visualizar a ocorrência de convergências em relação ao processo de elaboração do PPA anterior.

Quanto à percepção dos servidores em relação ao processo, de modo geral, foi possível observar perspectivas tanto positivas, quanto negativas. Segundo o Coordenador da COPLAC foram enviados convites para todas as entidades representativas dos territórios, buscando, assim, identificar pessoas que mais tarde viriam a atuar enquanto articuladores territoriais. Além disso, houve um consenso de menções em torno do fato de que, pela primeira vez, não só os servidores foram capacitados para atuar durante todo o processo, incluindo as etapas de participação social; como também foi aplicada pela primeira vez, uma etapa preparatória para a consulta, os chamados eventos de sensibilização.

Contudo, também foi possível a identificação de algumas perspectivas negativas, a exemplo de uma servidora da SEAD que considerou o processo um tanto frustrante, de um ponto de vista interno. Isto porque os servidores tinham grande esperança depositada na possibilidade de novos investimentos. No entanto, a realidade alcançada foi o que ela considerou como um “teto ínfimo”, capaz de suprir

apenas as necessidades básicas dos órgãos para manter o funcionamento. Nas palavras da servidora da SEAD (2020):

[...] foi frustrante no ponto de vista dos órgãos [...] dos servidores [...] foi passado para gente uma metodologia de elaboração onde a gente tinha que informar programa, ação, meta e todos aqueles dados. Então foi o que a gente fez aqui. A gente elaborou a planilha para coletar todos esses dados [...] distribuimos nos setores da Secretaria [de Administração] e [os servidores] devolveram para gente [...] enviamos para SEPLAN cadastrar e quando eles liberaram vimos um teto ínfimo que só dava para a gente executar [...] o básico para o funcionamento, ou seja, nada daquilo de investimentos que colocamos como prioritário no planejamento para desenvolver os setores da Secretaria [de Administração]. Foi frustrante nesse sentido, pois foi muito limitado (SERVIDORA DA SEAD, 2020).

Nesse momento, ao serem indagados acerca da existência de desafios na adoção de uma metodologia participativa, os gestores apontaram uma série de desafios, a exemplo de: levar a sociedade a entender a importância de participar e capacitar os recursos humanos do estado. Contudo, um dos pontos mais recorrentes nas falas dizia respeito à mudança cultural. Isto porque ainda existe uma grande dificuldade tanto em fazer a gestão incorporar a sociedade como em fazer a sociedade confiar nesse processo. Apesar disso, foi possível identificar como ponto positivo citado pelos gestores a ocorrência de uma reverberação das demandas apresentadas no Plano, o que significa que a demanda realizada pela sociedade se refletiu no instrumento de planejamento.

Ademais, levando em conta o período em que as entrevistas foram realizadas, não foi possível obter maiores informações sobre os processos de monitoramento e avaliação do PPA 2020-2023. No entanto, falas de alguns gestores confirmaram a existência de um sistema orçamentário, em que toda e qualquer ação colocada deve, obrigatoriamente, estar ligada a uma das demandas que foram apresentadas durante o processo de elaboração, visando tornar o resultado o mais coeso possível, em relação aos insumos obtidos.

### **Considerações Finais**

Os últimos trinta anos no Brasil foram notavelmente marcados pela presença dos atores sociais no processo de gestão das políticas públicas, no qual o Estado brasileiro adotou um novo modo de governar alicerçado no diálogo constante e qualificado com os muitos segmentos da sociedade. Desse modo, o planejamento e a

gestão participativa se tornaram grandes aliados das administrações públicas nas esferas nacional, estadual e municipal.

De forma específica, o planejamento governamental, no contexto da gestão participativa, vem ganhando dinamicidade desde a primeira experiência do Governo Federal na elaboração do PPA 2004-2007. O reflexo disso pode ser vislumbrado nos PPAs estaduais, a exemplo do Governo do Rio Grande do Norte que vem acompanhando a tendência de adoção de um planejamento governamental participativo.

Para isso, o Governo estadual do RN tem adotado novas estratégias internamente, partindo-se da contratação de consultores externos, no caso da então Gestão de Robinson Faria, e da capacitação dos gestores estaduais, no caso do Gestão de Fátima Bezerra.

Após dois ciclos de planejamento participativo, os desafios identificados durante os processos de elaboração e monitoramento dos Planos Plurianuais permitem afirmar que um dos grandes elementos a ser enfrentado é, justamente, a coexistência de práticas de uma gestão tradicional com a tentativa de implantação de tendências modernizadoras e inovadoras de planejamento. Isso porque a estrutura governamental do estado do RN ainda necessita vencer desafios, a exemplo da SEPLAN em aprimorar o processo de planejamento estadual.

Além disso, no que toca a participação dos atores sociais é preciso primeiro criar um ambiente participativo e um diálogo mais contínuo. Além do feedback à sociedade das ações que foram incluídas nos Planos Plurianuais, é imprescindível a criação de estratégias perenes de aproximação que possam superar a mera consulta.

A partir das experiências analisadas foi possível perceber a importância de que internamente as organizações sejam preparadas não somente no que tange aos novos conceitos e metodologias, mas, igualmente, em relação ao processo de construção de decisões compartilhadas. A despeito dos limites e desafios identificados, a experiência potiguar foi positivamente percebida justamente pela introdução de novas ideias na gestão pública estadual. De certo, destaca-se que a administração pública do Rio Grande do Norte tem um longo caminho a ser trilhado a fim de transformar o PPA, de fato, em um instrumento para orientação das escolhas públicas da gestão estadual.

## Referências

- ALMEIDA, L. S. B.. **Política e governo: a trajetória de Vilma de Faria na prefeitura de Natal, 2001.** 115p. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Departamento de Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2001.
- BRASIL. **Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Plano Plurianual 2016-2019,** Brasília, 2015, p. 205.
- CARDOSO JUNIOR, J. C.; SANTOS, E. A. V.. **Planejamento governamental e aparato burocrático no governo federal brasileiro: disjuntivas críticas e baixo desempenho institucional: questões para uma agenda de pesquisa e intervenção.** In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E.. (Orgs.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas.** 1. Ed. Brasília: IPEA, 2018.
- CHRISPINO, A.. **Introdução ao Estudo das Políticas Públicas: Uma visão interdisciplinar e contextualizada.** 1. Ed. Rio de Janeiro: FAPERJ/FGV, 2016. 252 p.
- CORRÊA, V.. **Tecnopolítico / Tecnopolítica.** In: ORTEGA, A.; SILVA, S. P. R.. (Orgs.) **Dicionário de Conceitos Políticos.** 1. Ed. São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 2020.
- DE TONI, J.. **O Planejamento Estratégico Governamental: reflexões metodológicas e implicações na gestão pública.** 1. Ed. Curitiba: InterSaberes, 2016, 394.
- EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA. **Territórios da Cidadania.** Brasília/DF, 2008.
- GOVERNO DO RIO GRANDE DO NORTE. Secretaria de Estado do Planejamento e das Finanças. **Plano Plurianual 2016-2019.** Natal/RN, 2016.
- GOVERNO DO RIO GRANDE DO NORTE. Secretaria de Estado do Planejamento e das Finanças. **Plano Plurianual 2020-2023: Planejamento, Transparência e Integração.** Natal/RN, 2019.
- GOVERNO DO RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Departamento de Planejamento Governamental. **Elaboração de Planos Plurianuais Municipais (PPAs) - 2018-2021 / Porto Alegre/RS,** 2017.
- MARINHO, L. K. M.. **PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: um estudo do Processo de Elaboração do Plano Plurianual do estado do Rio Grande do Norte (2020-2023).** 2020. 65 f. Monografia (Bacharelado em Gestão de Políticas Públicas) - Departamento de Políticas Públicas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2020.
- MATUS, C.. **Adeus, Senhor Presidente: governantes governados.** São Paulo: FUNDAP, 1996.
- SILVA, J. A.. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 11 ed. São Paulo: Malheiros, 1996.
- VINUTO, J.. **A amostragem em bola de neve na pesquisa qualitativa: um debate em aberto.** *Revista Temáticas*, Campinas, 22, (44), p. 203-220, 2014.

Recebido: 16 abr 2021

Aceito: 19 jun 2021