

Ana Luiza Ferreira Dos Santos

A PARTICIPAÇÃO SOCIAL COMO PRINCÍPIO E FERRAMENTA DE GOVERNO:
Uma Análise dos Fóruns Regionais de Governo

Belo Horizonte

2016

Ana Luiza Ferreira Dos Santos

A PARTICIPAÇÃO SOCIAL COMO PRINCÍPIO E FERRAMENTA DE GOVERNO:

Uma Análise dos Fóruns Regionais de Governo

Monografia apresentada ao Curso de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito básico para obtenção do título de bacharel em Administração Pública.

Orientadora: Prof. Dra. Leticia Godinho de Souza

Belo Horizonte

2016

S237p Santos, Ana Luiza Ferreira dos.
A participação social como princípio e ferramenta de governo: uma análise dos fóruns regionais de governo / Ana Luiza Ferreira dos Santos. -- 2016.

112 p. : il.

Monografia (Curso Graduação em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro.

Orientador(a): Leticia Godinho de Souza

Referência: 101-105

1. Participação social. 2. Participação social - Governo. 3. Democracia. 4. Participação popular. I. Souza, Leticia Godinho de. II. Título.

CDU 301.185.001

Ana Luiza Ferreira Dos Santos

A PARTICIPAÇÃO SOCIAL COMO PRINCÍPIO E FERRAMENTA DE GOVERNO:
Uma Análise dos Fóruns Regionais de Governo

Monografia apresentada ao Curso de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito básico para obtenção do título de bacharel em Administração Pública.

Aprovada em 17 de junho de 2016.

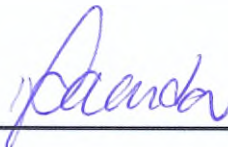
BANCA EXAMINADORA:



Prof. Dra. Leticia Godinho de Souza, orientadora, Fundação João Pinheiro.



Prof. Dra. Flávia de Paula Duque Brasil, avaliadora, Fundação João Pinheiro.



Daniela Góes Paraíso Lacerda, avaliadora, Fundação João Pinheiro.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, que me deram todo o apoio quando decidi cursar Administração Pública, e em todas as outras decisões que tomei ao longo dessa jornada de quatro anos.

Aos meus irmãos, que são o meu suporte e amparo.

À professora Letícia Godinho, agradeço a paciência e atenção ao longo desse período de orientação. Seus ensinamentos ultrapassam a fronteira do profissional e acadêmico: conduta, caráter, e acima de tudo, um exemplo de mulher.

Aos demais professores por despertarem em mim o gosto pelo serviço público e os temas que a envolvem.

À equipe dos Fóruns Regionais de Governo (Segov), à disponibilidade em me auxiliar com esse, e outros trabalhos.

Aos colegas, agradeço pela companhia prazerosa ao longo do curso.

“Haveria menos sofrimento entre os homens, se eles (...) não concentrassem toda a força de sua imaginação na lembrança dos males passados, e sim em tornar o presente mais suportável”.

Johann Wolfgang von Goethe

RESUMO

Este trabalho apresenta um breve estudo sobre a participação social nos governos atuais, tendo os Fóruns Regionais de Governo, instalados em Minas Gerais, como objeto de análise. Para tanto, a noção teórica de participação social é abordada, bem como seus desdobramentos. Também abordam-se as vertentes teóricas sobre os diferentes modelos de administração pública e de democracia que sustentam os diferentes tipos de participação e o exercício da *accountability*. São apresentadas as diversas percepções acerca da participação social, e como ela vem se consolidando como instrumento de governo através do seu potencial democratizante, e em contraponto à crise de representação vivenciada nos governos representativos. Ainda, no que diz respeito aos aspectos teóricos do trabalho, são explorados os desenhos institucionais das instituições participativas e suas variáveis. A partir desta revisão procede-se à análise da estrutura dos Fóruns Regionais de Governo e à análise da sua representatividade, em específico, do perfil do colegiado executivo que o compõe. O trabalho traz uma descrição sobre as etapas e processos dos Fóruns Regionais de Governo, incluindo a etapa de devolução das demandas recolhidas, ainda que esta não tenha acabado. Também é dada ênfase aos desafios e entraves encontrados para a consolidação da participação social como instrumento estratégico para que as novas instituições que utilizam disso obtenham sucesso em seus objetivos. Dessa maneira conclui-se que a instituição participativa representada pelos Fóruns é inovadora e possui grande potencial democratizante, visto que são evento de grandes dimensões e objetiva a máxima participação da população, bem como seu engajamento. Além disso, existem outras potencialidades atreladas à IP, tal qual a capacidade de produzir políticas públicas intersetoriais. Contudo, alguns processos internos aos Fóruns devem ser revisados e reformulados para que em algum momento seja possível a avaliação dos impactos produzidos por essa iniciativa, e para que o colegiado executivo represente mais fielmente a população mineira, a fim de que contemple a diversidade existente, que consiga abranger boa parte dos diversos agrupamentos sociais existentes em Minas Gerais.

Palavras-chave: Participação Social. Fóruns Regionais de Governo. Democracia. Instituições Participativas. Representatividade

ABSTRACT

This paper presents a brief study of the social participation in the current government, having the Fóruns Regionais de Governo, installed in Minas Gerais, as the object of analysis. Therefore, the theoretical concept of social participation is treated as well as its consequences. It also talks about the theoretical aspects of the different models of public administration and democracy that support the different types of participation and the exercise of accountability. They show the different perceptions of social participation, and how it has been consolidated as a government instrument through its democratizing potential, and in contrast to the representation of crisis experienced in representative government. Still, with regard to the theoretical aspects of the work, the institutional design of participatory institutions and their variables are explored. From this review proceeds to the analysis of the structure of Government Regional Forums and analysis of their representativeness, in particular, the profile of the executive board that compose it. The paper presents a description of the steps and processes of the Fóruns Regionais de Governo, including the return stage of the collected demands, even if it has not finished. It is also emphasized the challenges and obstacles found for the consolidation of social participation as a strategic tool for the new institutions that use it to gain success in your goals. Thus it is concluded that the participatory institution represented by the forums is innovative and has great democratic potential, as they are large event and aims at maximum participation of the population as well as their engagement. In addition, there are other potential linked to IP, as is the ability to produce intersectoral public policies. However, some internal processes to forums should be reviewed and reformulated so that at some point be possible to evaluate the impacts produced by this initiative, and that the executive collegial represents more faithfully the mining population in order to contemplate the diversity, that can cover good part with the various social groups in Minas Gerais.

Palavras-chave: Social Participation. Fóruns Regionais de Governo. Democracy. Participatory Institutions. Representativity

LISTA DE SIGLAS

CBMMG – Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais
Cemig – Companhia Energética de Minas Gerais
CF/88 – Constituição Federal de 1988
Copasa – Companhia de Saneamento de Minas Gerais
DER MG – Departamento de Estradas de Rodagens do Estado de Minas Gerais
Emater – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais
EPPGG – Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental
FGR – Fóruns Regionais de Governo
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IP – Instituição Participativa
LGBT – Lésbicas, Gays, Bissexuais e Travestis
PAD- MG – Pesquisa por Amostra de Domicílio de Minas Gerais
PC do B – Partido Comunista do Brasil
PCMG – Polícia Civil de Minas Gerais
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PES – Planejamento Estratégico Situacional
PMDI – Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado
PMMG – Polícia Militar de Minas Gerais
PNPS – Plano Nacional de Participação Social
PPAG – Plano Plurianual de Ação Governamental
PT – Partido dos Trabalhadores
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro
Seapa – Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento
Seda – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário
Sedese – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social
Sedpac – Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania
Sedru – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional, Política Urbana e Gestão Governamental
SEE – Secretaria de Estado de Educação

Segov – Secretaria de Estado de Governo

Semad – Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável

Seplag – Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

SES – Secretaria de Estado de Saúde

Setop – Secretaria de Estado de Transporte e Obras Públicas

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 METODOLOGIA.....	15
2.1 Metodologia do Estudo.....	15
3 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL COMO PRINCÍPIO E FERRAMENTA DE GOVERNO.	19
3.1 Participação: Conceitos, Perspectivas e Finalidades.....	19
3.2 Diferentes Níveis de Participação.....	22
3.3 Modelos de Democracia: Representação, Participação e Deliberação	24
3.4 Modelos de Administração Pública.....	29
3.5 A Participação Social como Ferramenta e Estratégia de Governo	33
4 AS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS E OS FÓRUNS REGIONAIS DE GOVERNO IMPLEMENTADOS EM MINAS GERAIS.....	38
4.1 As Instituições Participativas e os Desenhos Institucionais	38
4.1.1 O Que São Instituições Participativas	38
4.1.2 Variáveis E Desenho Institucional Das IPs.....	41
4.1.3 O Problema da Representação nas Ips.....	46
4.2 Os Fóruns Regionais de Governo.....	48
4.2.1 Territorialização E Descentralização Regional	50
4.2.2 Coordenação e Participação.....	54
4.2.3 Análise do Desenho e da Metodologia Utilizada nos Fóruns	58
4.3 Análise Descritiva Dos Fóruns Regionais De Governo.....	69
4.3.1 Desafios e Entraves	69
4.3.2 Potencialidades	75
5 ANÁLISE DO PERFIL DO COLEGIADO EXECUTIVO	78

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	97
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	101
APÊNDICE	106
APÊNDICE A – Questionário realizado com os membros do Colegiado Executivo dos Fóruns Regionais de Governo	106
ANEXOS	107
ANEXO A - Formulário de Diagnóstico Territorial	107

1 INTRODUÇÃO

A participação social é um tema recorrente no cenário político, com vistas a sua capacidade democratizante, principalmente ao tratarmos de seu potencial inclusivo no processo governativo, em especial, de formulação e execução das políticas públicas e exercício do controle social. O conceito da própria palavra, participação social, está relacionado às diversas circunstâncias na qual ela se insere, desde o entendimento do papel da população e do Estado e das relações entre eles, até as vontades de cada um para que ela de fato se coloque como um instrumento estratégico, manifestado, principalmente, por meio de instituições participativas. Isso afeta diretamente a abordagem pela qual é trabalhada, devendo-se, portanto, primeiro definir uma leitura conceitual, para depois buscar estudos sob a perspectiva desejada.

Os Fóruns Regionais de Governo se configuram como uma nova instituição participativa – elo entre governo e estado - recentemente implementada no estado de Minas Gerais. Sua criação se deu tanto a partir da própria ideia de governança participativa, mas também da ideia de regionalização, ou governo regionalizado. Isso levou a uma divisão do território estadual em “Territórios Desenvolvimento”, para se concretizar o objetivo de se realizar um diagnóstico participativo territorial, ou seja, por meio de assembleias populares. Nestas assembleias, convocadas pelo governo, com chamadas para a participação de toda a população, procede-se à captação das demandas e propostas da população, com base nos eixos de Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) – instrumento de planejamento do governo estadual: desenvolvimento produtivo, científico e tecnológico; infraestrutura e logística; saúde e proteção social; segurança pública; educação e cultura. O objetivo dos Fóruns é, portanto, elaborar um diagnóstico territorial, com a finalidade de conhecer melhor as diferentes realidades vividas no estado, o que facilitaria na implementação e focalização de políticas públicas para desenvolver cada território de acordo com as suas carências, necessidades e potencialidades. Após a etapa de escuta da população, as propostas captadas passam por um processamento interno ao governo, de classificação e análise, antes de serem encaminhadas para os órgãos correspondentes, ou seja, competentes para analisar o conteúdo das propostas e a possibilidade de sua implementação. Feito isso, o governo dá cumprimento às rodadas seguintes, chamadas de “devolutivas” (rodadas essas que ainda estão em andamento, no momento de elaboração deste

trabalho), e que têm como objetivo dar uma resposta a todas as demandas encaminhadas. Além de se configurar como uma nova instituição participativa - IP, que cria espaços para a formulação de políticas públicas em conjunto com o Estado e para a participação social, por meio da interação entre governantes e governados, os Fóruns Regionais de Governo são um canal para que o cidadão exerça *accountability*.

Dessa forma, o trabalho destina-se à análise da participação social como um instrumento estratégico e um dos pilares do novo modelo de governo e gestão pública implementado em Minas Gerais a partir de 2015, consolidada por meio dos Fóruns Regionais de Governo - FRG. Assim, busca estudar os Fóruns sob a ótica dos ideais participativos, acreditando que a forma de governo proposta reflete uma mudança tanto na forma de se pensar a democracia (participativa-deliberativa), quanto de administrar o setor público (administração societal). Estudaremos também o processo de organização e consolidação dos Fóruns Regionais de Governo através de suas etapas e de seu desenho, buscando compreender quais são as tipologias de desenho institucional mais comuns para IPs, bem como suas variáveis, que explicitam uma dimensão dessa proposta.

A eficácia das IPs está condicionada por uma série de fatores internos e externos ao seu desenho institucional, que impõem, por vezes, limitações e, por isso, nem sempre alcançam os objetivos a que se propõem. Tendo isso em mente, este trabalho procurou discorrer sobre as variáveis que exercem influência sobre essa IP, e quais são as respectivas consequências, bem como apontar possíveis limitações, pontos críticos e potencialidades.

A representação nos Fóruns de Governo também foi considerada uma dimensão relevante para o estudo. A participação social surge com maior peso justamente em momentos que se percebe uma crise de representatividade no sistema político tradicional vigente e, através da participação social, é possível vislumbrar uma maior interação da população nas ações governamentais. Por outro lado, a partir de revisão da literatura e do estudo de caso procedido, conclui-se que não se pode abster de mecanismos de representação no interior das instituições participativas. Com isso, torna-se fundamental analisar o caráter da representação nas instâncias colegiadas dos Fóruns de Governo.

A partir da discussão sobre a natureza da representação e seus fundamentos de legitimidade dentro de uma IP, esse trabalho busca analisar se a nova proposta de Minas Gerais consegue cumprir com o objetivo da democratização política, ainda que se trate de uma experiência recente. A análise da composição dos representantes dos Fóruns foi realizada por meio de questionários distribuídos para os membros do Colegiado Executivo em todos os territórios.

Por ser uma proposta nova para Minas Gerais, a análise dos desdobramentos e acompanhamento das etapas realizadas é de grande valor tanto para o agente político (governo), para o aprimoramento dos processos desenvolvidos e da maneira como será conduzida a participação social no método de governar, quanto para a população, de modo a se informar sobre o que de fato está sendo executado e aprimorar as formas de sua participação em tais processos de tomada de decisão.

Este trabalho está dividido, então, em quatro capítulos, além dessa introdução. O primeiro capítulo traz a metodologia utilizada para elaboração do trabalho, bem como suas vantagens e desvantagens, a fim de fundamentar e explicar como os dados expostos foram coletados e tratados.

O segundo capítulo faz uma revisão bibliográfica sobre o conceito de participação, e apresenta o debate contemporâneo sobre as vertentes teóricas da democracia. Também é abordada a literatura sobre os distintos modelos de administração pública, inclusive sua adoção no contexto brasileiro, e como a ferramenta da participação, como proposta de aprofundamento democrático e democratização da administração pública, consolida-se no cenário atual.

O terceiro capítulo aborda a conceituação de instituições participativas e as variáveis que afetam o seu desempenho e resultado. Além disso, discute o problema da representação política e a representação dentro dessas IPs. E por fim traz uma análise do desenho dos Fóruns Regionais apontando para problemas ainda pendentes de solução, bem como potencialidades e avanços.

O quarto e último capítulo traz uma análise dos Fóruns Regionais de Governo, nas dimensões propostas pela pesquisa. Analisa-se o perfil do Colegiado Executivo que compõe os Fóruns Regionais de Governo; assim, foi possível discutir a representação dentro dos Fóruns e os fundamentos de sua legitimidade. Por fim, analisaram-se as demandas recebidas por meio dos Fóruns e o modo como tem se dado sua discussão, ainda inicial, dentro do governo, bem como sua possibilidade de implementação. Ressalta-se que este ainda é um processo em andamento, cuja análise não pode ser realizada de modo conclusivo. Os resultados trazem luz sobre questões a partir das quais se pode aperfeiçoar as IPs e a participação como instrumento de governo e aperfeiçoamento da gestão pública em Minas Gerais.

2 METODOLOGIA

Este capítulo tem como objetivo apresentar as metodologias utilizadas para a realização do trabalho proposto de descrição e análise dos Fóruns Regionais de Governo, instalados durante o primeiro ano do mandato do governador Fernando Pimentel, e do perfil do Colegiado Executivo. Dessa forma, nesse capítulo será feito um detalhamento descritivo sobre as formas de pesquisa e a técnica de coleta de dados utilizada.

2.1 Metodologia do Estudo

A fim de melhor atender aos objetivos propostos, este é um estudo descritivo, exploratório, de abordagem qualitativa e quantitativa. Os dados foram coletados através de pesquisa bibliográfica e documental, observação direta e de questionários quali-quantitativos distribuídos aos membros dos Colegiados Executivos analisados dos Fóruns Regionais de Governo. Os resultados da observação foram utilizados para melhor entendimento do processo de implementação dos Fóruns Regionais de Governo em Minas Gerais; também foram analisados os resultados dos questionários¹, e alguns dos indicadores comparados com os dados da população mineira da Pesquisa de Amostra por Domicílio de Minas Gerais (PAD-MG), realizada pela Fundação João Pinheiro, e do Censo de 2010, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Primeiramente realizou-se a prática da observação direta: a pesquisadora foi introduzida no ambiente de pesquisa, mas sem se comportar como membro do grupo objeto da mesma. Assim, os eventos realizados pelos Fóruns Regionais foram acompanhados desde a sua primeira rodada, que contava com a participação de todos os cidadãos interessados no processo, até as reuniões internas das secretarias coordenadoras (em especial a Segov), bem como as reuniões realizadas com os secretários executivos. Não foram acompanhadas todas as seções regionais dos Fóruns; escolheu-se, por oportunidade e conveniência, os ocorridos no Território Oeste e Território Metropolitano².

¹ O questionário encontra-se no apêndice

² No Território Oeste, foi acompanhada a primeira etapa, e no Território Metropolitano, todas as etapas.

A observação direta foi uma técnica escolhida para entender a realização, na prática, dos Fóruns, e também pela pesquisadora ter estagiado na equipe dos Fóruns Regionais de Governo dentro da Segov, durante um ano (entre agosto de 2015 a junho de 2016). Trata-se de uma metodologia de caráter qualitativo, que possibilita maior aproximação com o ambiente em que o objeto da pesquisa acontece, sua rotina e as experiências vividas pelos próprios sujeitos analisados. Houve uma pequena interação entre a pesquisadora e o objeto de pesquisa, através do contato direto desta com os atores presentes no processo. Contudo, apesar de estar inserida no contexto estudado, como estagiária da Segov, com a tarefa de apoio ao desenvolvimento dos FRG, a observadora não participou nem interferiu nas decisões, apenas presenciou os acontecimentos e prestou apoio operacional aos mediadores e técnicos da secretaria. A observação foi a técnica escolhida, também por não existirem muitos documentos que sobre o objeto de pesquisa, por se tratar de uma IP muito recente.

A observação realizada teve caráter assistemático, ou seja, não utilizou-se de técnicas especiais para o registro dos fatos. Como se trata da primeira implementação dos FRG, não foi possível fazer um planejamento prévio das atividades de observação; o andamento do processo de implementação e diálogo com a sociedade através dos Fóruns, bem como suas atividades é que determinaram o rumo e o conteúdo das observações apresentadas (MARKONI e LAKATOS, 1996).

Ao utilizar a observação, há sempre a necessidade de se realizar uma técnica de pesquisa complementar, pois observar e descrever os fatos implica em colocar as próprias impressões e conclusões sobre o objeto de estudo. Então, a observação participante possui uma limitação em especial, que é a alta capacidade do autor influenciar, a partir de suas percepções, os resultados de análise.

Para tanto, duas outras técnicas foram utilizadas, sendo elas: a pesquisa bibliográfica e aplicação de questionários.

As pesquisas bibliográficas permitem ampliar o estudo, pelo acesso aos diferentes materiais, que contém análises que subsidiam e corroboram o pressuposto inicial da pesquisa. Além disso, evita que sejam refeitos trabalhos sob a mesma ótica, sem incremento de informações ou fatos. Assim, as pesquisas bibliográficas se deram no campo da participação social, de sua conceituação, sobre como os governos fomentam a criação de instâncias participativas, de acordo com suas perspectivas democráticas e administrativas, e como os diferentes tipos de IPs variam em sua capacidade democratizante. Isso permitiu a análise de como as lógicas administrativas e a percepção do que se entende sobre participação pela sociedade formam desenhos institucionais completamente diferentes, que irão determinar o sucesso, ou não, da participação como um instrumento essencial para a formulação de políticas públicas mais eficientes, o exercício do controle social e da cidadania.

A pesquisa documental foi feita com base nos documentos internos das secretarias coordenadoras, que ainda que escasso, subsidiou o estudo dos Fóruns e das suas etapas.

Já os questionários foram a forma encontrada para abranger a maior parte dos Colegiados Executivos para a elaboração de um perfil de seus representantes, tendo em vista que não era possível a presença *in loco* em todos os eventos dos 17 territórios, e considerando-se a distância física dos membros. Assim, de acordo com Marconi e Lakatos (1996), o questionário é constituído de perguntas ordenadas, respondidas pelo (a) próprio (a) pesquisado (a), sem a necessidade da presença da pesquisadora. Por isso, tem um alcance maior, e permite a padronização de questões, para uma análise mais focalizada e inclusive para a compilação dos dados recolhidos. Essa técnica tinha como objetivo explorar a participação da população e sua representação dentro da IP estudada.

Dessa forma, os questionários foram elaborados contendo treze questões, sendo três abertas, duas mistas e oito fechadas. As fechadas foram classificadas com base nas divisões realizadas pela PAD-MG (2013) e IBGE (2010) nas variáveis de renda, escolaridade e cor, para posterior comparação e com perguntas imprescindíveis para o estudo. As questões referentes à orientação sexual e à identidade de gênero foram colocadas a partir das nomenclaturas utilizadas

pela convenção LGBT. O anonimato foi mantido, na tentativa de se obter um retorno mais fiel das respostas. Contudo, não se pode garantir essa fidelidade com a realidade.

Os questionários eram levados pela equipe da Segov em cada primeira etapa da devolutiva nos territórios, e aplicados ao Colegiado Executivo, os que obtiveram respostas foram separados para a compilação dos dados para análise.

A taxa de retorno foi de aproximadamente 30%, sendo que a somatória dos representantes dos Colegiados Executivos engloba um total de 1360 membros, e 400 o número de indivíduos que aceitaram responder ao questionário. A amostra, a despeito de não aleatória, contempla o suposto de que todos os membros tiveram a mesma oportunidade de fazer parte da amostra; pode ser considerada de tamanho significativo e foi, por isso, utilizada no trabalho.

3 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL COMO PRINCÍPIO E FERRAMENTA DE GOVERNO

O presente capítulo tem como objetivo fazer uma breve análise dos diversos conceitos de participação, vertentes da teoria democrática e modelos de administração pública, por meio de uma revisão bibliográfica, para posteriormente se analisar o contexto atual e as práticas vigentes no cenário brasileiro.

Essa divisão parte do pressuposto que o cenário político associado ao modelo de gestão pública formam diversas combinações, que resultam em governos mais ou menos abertos à participação social. Em uma sucinta contextualização, tratou-se da participação social como a característica principal de um modelo emergente de governo, dado o cenário político-democrático que hoje vigora no Brasil.

3.1 Participação: Conceitos, Perspectivas e Finalidades

A participação social surgiu como temática não acadêmica, mas como “categoria prática”, no cenário brasileiro por volta da década de 1960, ainda durante o regime militar. A participação, neste contexto, segundo Gurza-Lavalle (2011), não estava necessariamente associada ao processo de redemocratização e às discussões no interior democrática, mas, sobretudo, tinha como objetivo “tornar o povo ator da sua própria história e, por conseguinte, porta-voz dos seus próprios interesses” (GURZA-LAVALLE, 2011, p. 34).

Nas décadas seguintes, a temática da participação foi se relacionando com os debates sobre a concepção de cidadania, dando origem ao que alguns autores chamam de “participação cidadã”. Mais adiante, em 1988, a Constituição Federal configurou-se como um importante instrumento para a institucionalização formal da participação, pois instituiu diversos mecanismos e formas de participação social: conselhos, conferências, ouvidorias, processos de participação no ciclo de planejamento e orçamento público, audiências e consultas públicas, mesas de diálogo e negociação, entre outros; além de expandir o conceito de participação e de cidadania para além do conceito estrito de “participação eleitoral” (GURZA-LAVALLE, 2011, p. 34-35).

Mais recentemente, em 2013 e 2014, houve a criação do Compromisso Nacional pela Participação Social e o Programa Nacional de Participação Social, respectivamente. Essas duas iniciativas do Governo Federal são instrumentos norteadores e de auxílio para reconhecer a participação social como estratégia de democratização das decisões sobre as políticas públicas. Além disso, para orientar os órgãos e entidades da administração pública para uma melhor utilização das diversas instâncias e mecanismos de participação social existentes. Isso permitiria um maior grau de aderência social às políticas públicas e contribuiria para o aumento da transparência e da eficácia da administração pública.

A respeito desses possíveis efeitos da participação, comenta Fung:

Em, algumas áreas, os cidadãos podem contribuir com alguma informação acerca de suas preferências e valores que seja inacessível para os artífices das políticas. Em outras, eles podem estar mais bem posicionados para avaliar os impactos das políticas e devolver esse *feedback* aos representantes (FUNG, 2004, p. 179).

A participação social desempenha um papel de grande importância quando tratamos da formulação, monitoramento, avaliação e controle não apenas de políticas públicas, mas também da atuação do Estado e da Administração Pública de modo mais geral, e para contribuir para o aprofundamento da democracia. O conceito de participação possui e permite, não obstante, diferentes abordagens, e sua definição é influenciada pela perspectiva política, pelo contexto histórico e social, a sociedade e as formas de sua implementação prática (MILANI, 2008).

A participação procura, de maneira geral, a inserção dos atores sociais na construção de políticas públicas e nos âmbitos de tomadas de decisão, a fim de estabelecer uma relação direta do Estado com a sociedade, para que o governo seja mais sensível aos anseios da população (SIMÕES E SIMÕES, 2015). Neste sentido, Evans (2012) acredita que a participação tem valor em si mesma, e é a ideia segundo a qual a participação da população, não se restringindo apenas pela representação a partir do voto, pode argumentar em espaços públicos, a

favor de suas prioridades. E está intimamente ligada a como essas pessoas se reconhecem como cidadãos. Na mesma linha, defende Carvalho (1998):

Participar da gestão dos interesses da sociedade ainda significa explicitar diferenças e conflitos, disputar na sociedade os critérios de validade e legitimidade dos interesses em disputa, definir e assumir o que se considera como direitos, os parâmetros sobre o que é justo e injusto, certo e errado, permitido e proibido, o razoável e o não razoável, significa superar posturas privatistas e corporativas e construir uma visão plural de bem público. Participar da gestão dos interesses da sociedade é participar da construção e do alargamento da esfera pública, é construir novos espaços de poder - esse ‘acordo frágil e temporário de muitas vontades e intenções’ (CARVALHO, 1998, p. 12).

Cunha (2014), assim como Lima (1983), divide as formas da participação em duas grandes “concepções”: passiva e ativa. Nos modelos democráticos tradicionais, em que a participação é passiva, o cidadão é visto como um consumidor dos bens e serviços oferecidos pelo Estado; ela pressupõe, portanto um envolvimento mínimo, e a participação política é reduzida ao direito ao voto.

Já nas teorias ou modelos democráticos que propõe formas de participação ativas, a implicação, diversamente, é que o cidadão contribui no processo de discussão e tomada de decisão política – por exemplo, na elaboração de políticas públicas – o que pode ocorrer de diferentes maneiras. Seja como for, ela implica em ampla autonomia conferida aos sujeitos e em uma compreensão do papel político da sociedade civil. Supõe-se, também, que essas formas de participação ampliam o público, e promovem a participação da população e de representantes das classes mais populares da sociedade nos âmbitos de decisão, implementação e controle/avaliação das políticas estatais, geralmente deixados à margem desses processos, na concepção tradicional (CUNHA, 2014).

Participação refere-se, portanto, aos modos de exercício da democracia; e, portanto, também, à forma como um dado regime democrático se concretiza historicamente – a partir de uma participação mais ativa ou mais passiva por parte de sua sociedade. A participação ativa estaria, por fim, também relacionada ao exercício da cidadania, possibilitando o acesso das camadas mais populares da sociedade à gestão da coisa pública. Cabe aqui lembrar que cidadania

remete ao conceito de pertencimento a uma sociedade que compartilha, a princípio, os mesmos direitos e deveres, além de um mesmo sistema político.

Neste sentido, Abrúcio (1998) argumenta que:

cidadania está relacionada com o princípio de *accountability*, que requer participação ativa na escolha dos dirigentes, na formulação das políticas e na avaliação dos serviços públicos (ABRÚCIO, 1998, p. 188).

Santos e Avritzer (2002) afirmam que há um *gap* que separa a democracia ideal da democracia praticada. E a diferença entre elas permite classificar uma democracia como de alta ou baixa intensidade, sendo a democracia de baixa intensidade sustentada por uma participação passiva, e a alta intensidade por uma participação ativa. Assim, argumentam que as buscas democráticas³ procuram reforçar e pressionar as instituições da democracia representativa, a fim de garantir que seja mais inclusiva, via participação ativa. Desse modo, as articulações e elos que se formam no entorno desses ideais possuem um caráter transformador e tornam possível a aprendizagem recíproca e contínua dos cidadãos e das instituições, o que é essencial para o êxito das práticas democráticas de alta intensidade, porque reforçam o ideal de cidadania, deixam mais claros os direitos e deveres dos cidadãos e reforçam a consciência de que o controle social deve ser exercido.

3.2 Diferentes Níveis de Participação

Para Alencar (2010 apud SIMÕES E SIMÕES, 2015), o conceito de participação social se apresenta de forma complexa, pois não há como dissociar a teoria da prática, e assim avaliar as suas intenções e perspectivas frente ao contexto em que o termo de participação foi inserido. Em outras palavras, participação social é, para o autor, um conceito que só toma forma a partir da prática social, portanto, pode ganhar diferentes significações (SIMÕES E SIMÕES, 2015).

³ Os conceitos de democracia participativa e democracia representativa serão tratados mais a frente, em outra seção.

Algumas autoras como Arnstein (1969 apud Simões e Simões, 2015) e Pateman (1992) analisam a participação social a partir de seus atributos práticos – ou seja, estão preocupados em analisar como a participação se operacionaliza. Assim, classificam os níveis de participação com referência em diferentes critérios pré-determinados, explorados a seguir.

Arnstein (1969 apud Simoes e Simoes, 2015) qualifica a participação com base no grau de envolvimento do cidadão. Em uma escala (que ela denomina de “Escada de participação cidadã”) de 1 a 8 (ver quadro abaixo), os menores números representam graus de participação insignificantes, enquanto os números mais altos representam patamares onde os indivíduos participantes dos processos decisórios têm ampla autonomia para debater com os representantes governamentais em deliberações futuras, ou até mesmo participar ativamente do processo de tomada de decisão (SIMÕES E SIMÕES, 2015).

Quadro 1: Oito degraus da “Escada de participação cidadã”

1	Manipulação	Não Participação
2	Terapia	
3	Informação	Níveis de concessão mínima de poder
4	Consulta	
5	Pacificação	
6	Parceria	Níveis de poder do cidadão
7	Delegação de Poder	
8	Controle Cidadão	

Fonte: Adaptado de Arnstein (1969 apud Simoes e Simoes, 2015).

Pateman (1992) caracteriza os processos participativos de modo similar a Arnstein (1969), mas define apenas três classificações: pseudo-participação⁴, participação parcial e participação plena. A primeira delas se refere às situações em que o indivíduo participa apenas como um instrumento que fornece informações aos governantes ou também para abranger estratégias utilizadas para persuadir a população a aceitar decisões já tomadas pela administração pública (Pateman, 1992, p.95).

⁴ Conceito retirado por Pateman da obra de Simon Verba (1961 apud Pateman, 1992, p. 95).

A segunda retrata situações em que a participação da população nos processos decisórios é subordinada à participação dos “superiores”, ou seja, mesmo que haja um grande engajamento da população e uma grande mobilização da mesma, “a prerrogativa final da tomada de decisão fica com os superiores” (Pateman, 1992, p. 97). A terceira e última classificação de Pateman é a participação em sua mais ampla significação, o que quer dizer que cada indivíduo representa e participa do processo de tomada de decisão em condições de igualdade com os demais atores sociais presentes no processo decisório: “[...] processo no qual cada membro solado de um corpo deliberativo tem igual poder de determinar o resultado final das decisões” (Pateman, 1992, p. 98).

A participação pode assim, assumir diversas formas e níveis, dependendo dos objetivos e da forma como se operacionaliza, na prática – o que, por sua vez, dependerá de variados fatores. Voltaremos a esses pontos adiante. A seguir, analisaremos, segundo a literatura, como os diferentes sentidos de participação e deliberação se apresentam nos distintos modelos de democracia e, em seguida, de gestão pública.

3.3 Teorias da Democracia: Representação, Participação e Deliberação

O conceito de participação social está intimamente ligado ao conceito de democracia (direta), que surgiu na *pólis* grega. Neste regime, os cidadãos eram convidados a participar de debates públicos a fim de tomar decisões importantes para a comunidade pública (GONZÁLEZ, 2000, apud SOUZA 2010). A palavra democracia deriva de uma palavra grega, *demokrateia*, e quer dizer “governo do povo”; modernamente, o conceito se ressignifica, incorporando a ideia da formação de um regime político que se baseia na soberania popular e no controle da autoridade dos representantes legais.

Ao contrário do que se espera de um regime que, na teoria diz ser controlado pelo povo, o que temos atualmente, de acordo com Miguel (2005), é a aplicação do conceito de democracia a sistemas em que cabe às minorias o poder decisório e, aos demais, a submissão a essas decisões.

David Beetham afirma que o conceito de democracia é incontestável: é uma forma de tomada de decisões públicas que concede ao povo o controle social. Resta, prossegue ele, a indefinição quanto às teorias da democracia, que discutem ‘quanto de democracia é desejável ou praticável, e como ela pode ser realizada numa forma institucional sustentável’ (BEETHAM, 1993, p. 55 *apud* MIGUEL, 2005, p. 5).

São várias as teorias da democracia, mas para os fins deste trabalho, serão esclarecidas a seguir apenas as distinções entre aquelas que discutem e atribuem importância a processos de participação ampliada (a teoria da democracia participativa e a teoria da democracia deliberativa), em seu contraponto com o modelo da democracia representativa tradicional. A democracia representativa e seus teóricos a justificam com base principalmente no argumento da escala e da disponibilidade de tempo. Com o crescimento das cidades e o surgimento da sociedade capitalista, boa parte da população necessitaria dedicar maior tempo às atividades laborais, tendo menos tempo disponível para as atividades políticas. Além disso, não seria possível, na contemporaneidade, um modelo de democracia direta, tal qual a experiência grega, pelo fato de que as sociedades de hoje, extensas e populosas, são também complexas – ou seja, os diferentes grupos e setores da população são inúmeros e, com isso, há uma grande complexidade de pautas e demandas.

Miguel (2005) sustenta que a representação é imprescindível nas sociedades atuais, complexas. No entanto, precisamos compreender a crítica feita pela teoria da democracia participativa e pela teoria de democracia deliberativa à teoria da democracia representativa (hegemonica).

Para a teoria democrática representativa, a melhor maneira de fazer com que os interesses de cada um sejam considerados no processo de formação dos governos ocorre pela via escolha de representantes. A democracia representativa tem, assim, como principal característica, a presença do voto para eleição de representantes; esses é que possuirão mandato para debater os assuntos ligados à administração do estado e às questões públicas.

Além disso, e apesar da democracia enquanto ideia pressupor a participação dos cidadãos e a relação simbiótica entre Estado e sociedade (EVANS, 2012), teóricos do elitismo democrático (SCHUMPETER, 1943 *apud* PATEMAN, 1992; DOWNS, 1957 *apud* PATEMAN,

1992) sustentam que não é desejável que todos participem, pois não há como se manter um sistema político estável quando há uma pressão enorme de demandas variadas e complexas. Isso faria com que houvesse obrigação de atender a todas elas, o que se tornaria inviável para o bom funcionamento do Estado. Para os elitistas, também, nem toda população encontra-se “apta” à participação política; esta tarefa deveria ficar a cargo de representantes “qualificados”.

No entanto, o modelo da democracia representativa enfrenta, por parte de muitas vertentes da teoria democrática, uma série de críticas. Para Avritzer e Santos (2002), a democracia representativa brasileira serve de pilar para sustentação de uma estrutura patrimonialista de gestão governamental, que se mostra nociva às demandas sociais existentes no país.

Na concepção de Miguel (2005), o que se tem, principalmente nas sociedades ocidentais, incluindo o Brasil, é uma democracia representativa, em que grupos partidários autointeressados competem politicamente pelo direito de governar e assim fazer com que suas próprias prioridades sejam o tema de ordem do governo. E assim, “a ideia de ‘governo do povo’ é esvaziada, na medida em que aos cidadãos comuns cabe, sobretudo, formar o governo, mas não governar” (MIGUEL, 2005, p.8).

Além disso, segundo Jacobi e Pinho (2006 apud Simões e Simões, 2015), no sistema representativo, há uma quebra na continuidade das ações governamentais a cada quatro anos por motivos eleitorais, já que a mudança de um governo implica em mudança na forma de governar e nas prioridades estabelecidas.

Souza (2010) e Comparato (2006, *apud* Takayanagi, 2007) criticam os argumentos oriundos do elitismo democrático, tendo em vista que o sistema representativo gera representantes políticos que não expressam um “retrato” da população, o que acaba por gerar uma crise de legitimidade. Além disso, o sistema representativo tradicional pode gerar, justamente pela participação de baixa intensidade, apatia política e desconexão entre representados e representantes. Uma das teorias democráticas alternativas é a teoria da democracia deliberativa, segundo a qual as decisões democráticas devem resultar de um processo de discussão

(deliberação) entre todos os cidadãos. Esta vertente defende que se criem espaços propícios para uma discussão pública com troca de argumentos (SOUZA, 2010). Nesse processo, segundo Milani (2008), a população partilha concomitantemente com o Estado, das decisões políticas, por meio do debate público e da tentativa de construção de consensos. Esta perspectiva parte do pressuposto que os sujeitos envolvidos no processo estão susceptíveis a mudanças de opiniões (MIGUEL, 2005), pois, nesses processos, os cidadãos submetem suas crenças ao teste da deliberação.

Para Avritzer:

As três características centrais da argumentação deliberativa são: cessão de espaço decisório por parte do Estado em favor de uma forma ampliada e pública de participação; a forma de lidar com a informação onde o Estado e o mercado possuem informações incompletas para a tomada de decisão, sendo necessário que os atores sociais também tragam informações, o compartilhamento e discussão destas informações; e por último a testagem de múltiplas experiências com capacidade de variação dos arranjos deliberativos (AVRITZER, 2000 apud SOUZA, 2010).

Para os defensores da democracia deliberativa, o fato de incluir todos aqueles afetados por dada decisão política como atores ativos do processo de discussão ou argumentação (processo deliberativo) faz com que o resultado – uma decisão coletiva – seja mais legítimo (por incluir todos os afetados), eficaz (por que todos, a princípio, obedecerão a uma decisão que ajudaram a formular) e racional do que as decisões oriundas do processo representativo (MIGUEL, 2005). A teoria da democracia participativa possui como principal defesa a ampla participação da população nos processos decisórios públicos, dando fim à “rígida separação entre Estado e sociedade civil” (MIGUEL, 2005, p. 25). Ela surgiu como uma alternativa para as falhas apontadas com relação ao sistema democrático representativo, que já não era mais capaz de atender às demandas da sociedade, reforçava o poder das elites e suprimiam a grande maioria da população dos processos políticos. Como resultado, gerou-se um contexto de crise de representatividade, que está lado a lado à crise de governança e de governabilidade, que implicam na não legitimidade decisória do Estado e na incapacidade de gestão do mesmo, respectivamente (MILANI, 2008).

A democracia participativa procura trazer a temática das questões públicas para o cotidiano da população, a fim de desenvolver e instigar um maior interesse da população pelas ações que envolvem e agem diretamente sobre o público. Os teóricos participacionistas são tributários do pensamento de Rousseau, para quem a participação política é, de certo modo, educativa, sendo assim, é possível que por meio dela, a população seja capaz de evoluir como cidadãos (MIGUEL, 2005). Esse atributo é também denominado, pelos teóricos da democracia participativa, como o “papel pedagógico da participação”. Por isso, a democracia participativa é uma vertente que empodera os cidadãos a partir da inserção dos mesmos nos processos participativos, permitindo que eles dialoguem. Esse diálogo proporciona a troca de experiências, que fomenta o processo educativo.

Pateman (1992) defende que os instrumentos democráticos participativos deveriam ser implementados em todos os âmbitos, inclusive nos locais de trabalho, com o objetivo de fazer com que o cidadão participe das decisões em todos os âmbitos da vida que lhe afetam .

Experiências participativas surgiram no cenário brasileiro mais fortemente na década de 1980. Neste contexto, uma grande parte da literatura defendia a substituição do sistema representativo por um modelo calcado na participação direta. Ao longo das décadas subsequentes, a perspectiva da teoria participativa tem fomentado a discussão não sobre a substituição da democracia representativa, mas seu aprimoramento por formas de participação complementares (para além do voto), principalmente, por meio do que se denomina de “instituições participativas”.

Essas instituições, por meio da participação social, promovem uma maior *accountability*, e conseqüentemente exercem pressão nos governos pelas melhoras dos serviços públicos prestados. Seja como for, as IPs são um meio de manutenção da democracia representativa, pelo qual os cidadãos têm maior acesso às deliberações públicas, proporcionado pela abertura desses canais participativos, o que provoca um engajamento cívico maior e um maior controle social. Dessa mesma maneira, as IPs são capazes de auxiliar na questão da sub-representação, criando espaços de diálogos, onde a população pode participar mais ativamente.

Assim, o que temos hoje no Brasil é uma complementariedade entre instituições representativas e instituições participativas-deliberativas (Souza, 2010). Essa heterogeneidade de instituições é inevitável, visto que, de acordo com Young (2006), a representação é necessária já que nem todos os cidadãos poderão estar presentes em todos os *lóci* de deliberações públicas que afetam diretamente o seu bem estar. Mas as instituições participativas são essenciais para uma maior abertura e diálogo entre governo e população, buscando uma diminuição da assimetria de informações e uma maior transparência das ações públicas.

3.4 Modelos de Administração Pública

O ideal democrático organiza a sociedade e prescreve, ao mesmo tempo, as linhas gerais de atuação e organização do Estado. No entanto, são vários os “modelos” propostos para nortear as ações da administração pública. Ao longo dos anos, em decorrência das inúmeras reformas administrativas, buscou-se superar uma administração com caráter patrimonialista e excessivamente burocrática por meio da reforma gerencial; mas, seus limites, não obstante, vem sendo contrapostos pela chamada “tendência societal”. Seja como for, esses distintos “modelos” visto que cada um possui características intrínsecas e próprias influenciam na forma de conduzir a administração pública e na abertura (ou não) de canais e espaços destinados à participação direta do cidadão. Também, segundo Simões e Simões (2015), tanto ocorreram mudanças nos modelos de gestão pública quanto a noção de participação social e política foi se modificando ao longo do tempo, a fim de acompanhar e sustentar as novas demandas da sociedade, desde que o “viés social” surgiu nas discussões acerca de políticas públicas e ganhou força com os movimentos sociais.

Aas práticas patrimonialistas se caracterizam por formar um Estado autoritário, tem seus pilares no clientelismo e é fomentado pela política de “troca de favores” (que são objeto de barganha). Além disso, tem uma forte característica, que é a “simbiose” entre o interesse público e o privado (CAMPELO, 2010). Na administração de ordem patrimonialista tem-se uma menor tendência e menor foco à participação social, ou mesmo sua inexistência, devido à apropriação privatista do meio público pelos governantes, não oferecendo espaço para que os

interesses do coletivo se manifestem. Assim, “toda ação estatal é uma ação do particular que coordena” (DRUMOND E SILVEIRA, 2012, p. 3).

Ainda, segundo Campelo (2010, p. 300) é possível fazer uma distinção entre dois tipos de patrimonialismo, o “político-administrativo”, que se manifesta na conduta dos responsáveis pela administração pública por meio da supremacia do interesse privado dos mesmos em relação aos interesses públicos; e o “institucional”, em que são práticas ditas democráticas, no entanto carregam vestígios de patrimonialismo, e vigoram por meios legais, institucionalizados.

O modelo de administração burocrática, conhecido pela interpretação oferecida por Max Weber, se origina justamente da necessidade de controle do aparato estatal, de maneira a conter os atos corruptos (em especial, a apropriação privada da administração pública) e o desperdício de recurso público – prezando pela eficiência na alocação de recursos (CARNEIRO e MENICUCCI, 2011). Propõe, assim, a se ater aos processos legais e racionais para a fundamentação dos atos da administração pública. Sendo assim, o Estado burocrático se apresenta com caráter impessoal, buscando minimizar as mazelas decorrentes das práticas patrimonialistas. Outras características da burocracia idealizada por Weber são a hierarquia estatal estruturada de forma altamente verticalizada, profissionalismo, centralização e a ideia de carreira pública, que implicaria em fidelidade ao serviço público (CAMPELO, 2010; ABRÚCIO, 1997).

O modelo que foi descrito por Weber, na teoria, seria um modelo muito bem estruturado, capaz de substituir o modelo de administração pública patrimonialista de maneira eficiente. No entanto, Campelo (2010, p. 307) afirma que, durante sua implementação, o modelo burocrático não cumpriu com as expectativas, pois se mostrou ineficiente – especialmente quando não conseguiu colocar o cidadão como objeto principal das políticas públicas, figurando apenas como “cliente” do Estado. Isso se deu devido às falhas na maneira como eram conduzidos os processos internos; o Estado passa a ter um fim em si mesmo, seja pela complexidade seja pela extrema atenção e apego às normas, resistência às inovações, fazendo dos processos legais a atividade priorizada na administração pública. Além disso,

[...] Crozier (1993) afirma que a burocracia leva a uma centralização conjugada à rigidez no processo decisório, onde quem decide não conhece efetivamente os problemas a serem resolvidos e quem os conhece não decide. (CARNEIRO e MENEUCUCCI, 2011, p. 19)

Essas falhas foram denominadas por alguns autores como “disfunções da burocracia” (CARNEIRO e MENEUCUCCI, 2011, p. 18), que comprometiam o bom funcionamento do Estado. Em decorrência das falhas do modelo burocrático, o modelo gerencial, com influência neoliberal e das práticas do setor privado (DE PAULA, 2005), surge para colocar como “slogan” de administração pública o foco no resultado e prezando pela eficiência, efetividade e eficácia do planejamento e da gestão governamental. Inicialmente colocando seu foco sobre a eficiência econômica na avaliação na *performance* do Estado, em uma segunda versão, o gerencialismo passa a introduzir a ideia de efetividade - relacionado ao resultado de um processo ou uma política pública, introduzindo avaliações qualitativas ao lado das análises puramente quantitativas ou financeiras dos governos (OSBORNE & GAEBLER, 1994, *apud* ABRÚCIO, 1997). Além disso, o modelo gerencial questiona fortemente a intervenção estatal na economia, o que levou ao desencadeamento de uma série de privatizações, terceirizações e ondas de ajuste fiscal, dado que pretendia um “Estado mínimo” como mais adequado.

A participação social não se concretiza como ideia forte nesse modelo, visto que o cidadão, assim como no modelo burocrático, é tratado como um “cliente” que recebe os serviços públicos, sem participar de nenhuma etapa da elaboração de políticas públicas ou de controle das ações governamentais. No máximo, a “participação” dos cidadãos comparece, neste modelo, como “consumidor” de bens públicos; nesta acepção, são “consultados” acerca dos serviços prestados pela administração pública. Colocando ênfase, por um lado, nos ajustes e na redução das intervenções estatais e, por outro, em um planejamento excessivamente centralizado das mesmas, o gerencialismo acaba, assim, por se distanciar das questões sociais, acarretando em uma baixa na qualidade dos serviços prestados à população e contribuindo para alimentar um regime democrático de baixa intensidade.

Em razão das falhas do modelo gerencial, novas propostas para a administração pública que incluem a participação social entram na discussão esfera dos modelos

administrativos. Isso se dá tanto como uma alternativa governamental, quanto como resposta aos anseios da população, que devido à crise de representatividade dos regimes democráticos de baixa intensidade, acaba por desacreditar e restringir a legitimidade das ações governamentais e seus impactos (ZICCARDI, 2004 e PADDISON, 1999 *apud* MILANI, 2008). Sendo assim, de acordo com Milani (2008), a participação dos cidadãos e da sociedade civil organizada tanto na formulação de políticas públicas quanto no controle da gestão governamental, deu origem ao que chamamos “modelo de administração pública societal”, tipologia utilizada principalmente no caso brasileiro, e modelo esse ainda emergente. A administração pública societal questiona o papel central do Estado na gestão pública, e reivindica a ampliação da participação social na definição da agenda política.

Segundo De Paula (2005, p. 54), com o surgimento dos movimentos sociais, por volta de 1980, abre-se espaço para o questionamento do Estado como protagonista da gestão pública:

Assim, abriu-se espaço para um novo paradigma reformista: o ‘Estado-novíssimo-movimento-social’, que propõe a rearticulação entre o Estado e a sociedade, combinando democracia representativa e participativa. (DE PAULA, 2005, p. 54)

Ainda segundo a autora, as relações políticas se estabelecem e se mostram através de instituições complexas, e ao fomentar a participação social no âmbito das decisões estatais, criam-se oportunidades de desenvolver novos desenhos institucionais que serão fundamentais para que a proposta de inclusão da participação se consolide com êxito e consiga maior interação das esferas públicas (município, estado e união). Com isso, as experiências participativas podem gerar espaços públicos transparentes e democráticos, que visam à inclusão e a concepção de políticas públicas mais eficazes (DE PAULA, 2005). Drumond e Silveira (2012) apresentam como vantagem desse modelo de administração baseado na participação social, os ganhos de legitimidade e o “produto” que surgem das discussões com a população, que tendem a encontrar uma maneira mais efetiva de solucionar determinados problemas, porque promovem a interação e simbiose entre quem os “conhece” e quem “toma as decisões” sobre como intervir sobre os mesmos.

3.5 A Participação Social como Ferramenta e Estratégia de Governo

Durante o regime militar, o país tinha pouca ou nenhuma abertura à participação social. Foi nesse contexto de repressão que os movimentos sociais e os anseios por mais oportunidades de participação política ganharam força e, após o fim da ditadura militar, ganharam amparos legais via Constituição Federal de 1988 e legislações posteriores. Também foi nesse cenário que surgiram partidos de maior cunho social, tal como o Partido dos Trabalhadores (PT), ou ganharam força partidos que já existiam, mas cuja ação política se encontrava enfraquecida, como o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB – atual PDT) ou, na ilegalidade, como o Partido Comunista do Brasileiro (PCdoB), entre outros.

A retomada do sufrágio universal não foi suficiente para atender às expectativas da população, e com a CF/88, foram criados espaços de participação nos três níveis do poder executivo no Brasil, sejam eles conselhos e conferências. Esses espaços se tornaram viáveis e se empoderaram ao longo das décadas seguintes, pautados pela perspectiva da democracia participativa e da democracia deliberativa como alternativas para a crise de representação vivenciada, e pela concepção de “administração pública societal”, que propôs um modelo de governo mais aberto às iniciativas de participação da sociedade civil.

A abertura de canais institucionais que fomentam a participação, como as conferências públicas e os conselhos de políticas públicas, as audiências públicas, orçamento participativo, ouvidorias, dentre outras, junto com a Política Nacional de Participação Social - PNPS, implementada pelo decreto 8.243, de 23 de maio de 2014, pela presidente Dilma Rousseff, reforça a importância que tem ganhado a temática da participação social dentro da administração pública. A PNPS tem como objetivo, além do fomento à participação e a criação de novas vias para a concretização da mesma, promover a articulação entre os canais já existentes.

Fonseca (2014) argumenta que a democracia representativa é capaz e deve ocorrer simultaneamente com a participação social, fazendo com que a democracia insurgente tenha diversas formas de representação e em vários níveis: “representação institucional”,

“representação social”, e “autorepresentação”. Sendo a representação institucional a formalizada através dos representantes eleitos dos poderes executivo e legislativo; a representação social, ou como apontado pelo autor, “de baixo para cima”, é quando os cidadãos se ocupam da vida política e administrativa; por fim, e a autorepresentação vista como a participação direta nos processos de deliberação pública. (FONSECA, 2014, p. 164).

De acordo com Fung (2004, p. 174), as instituições participativas – IPs (ou o que ele chama de “minipúblicos”) se configuram como elementos importantes no setor público e na democracia contemporânea por três motivos, quais sejam: a possibilidade do engajamento cívico e deliberação pública; a tentativa de identificar nos seus desenhos institucionais pontos de aperfeiçoamento para uma deliberação efetiva; e possibilidade de se provocar transformações nas instituições e na prática da democracia, mesmo se tratando de mudanças localizadas, incrementais, processuais e pontuais, mas que são muitas, múltiplas e ocorrendo simultaneamente.

Cada tipo de IP possui desenho institucional participativo particular, que implica em diferentes desdobramentos ou objetivos, como a melhora dos serviços públicos prestados pelo Estado, sua fiscalização, entre outros. De acordo com Wampler (2011), os impactos de conselhos e conferências podem ser difusos, de tal maneira que sua mensuração é difícil. O autor afirma que as influências das instituições participativas se apresentam, em geral, de maneira indireta nas decisões políticas.

Seja como for, Gurza-Lavalle (2011) reforça a ideia de que a participação social é capaz de causar diferentes efeitos, e que sua avaliação depende dos mecanismos que possibilitarão essa participação, ou seja, do desenho institucional a partir do qual essa proposta ou canal de participação será implementado. Dentre os efeitos que Gurza-Lavalle (2011) cita, podemos identificar: efeitos de socialização, aprendizado para a cidadania, senso de pertencimento à sociedade, aprendizado para a própria prática da participação e multiplicação da participação, e efeitos distributivos quando relacionada a políticas de gastos públicos, bem como geração de capital social:

A formulação contemporânea mais conhecida conceitua esses efeitos em termos de capital social, entendido como bem coletivo, subproduto da participação orientada a determinados propósitos coletivos particulares. Assim, a participação incrementaria os estoques de confiança disponíveis em uma determinada coletividade, viabilizando a cooperação e a criação de respostas coletivas a problemas comuns. E por motivos similares, fortaleceria as associações ou a sociedade civil e, embora por caminhos pouco especificados, estimularia o bom governo. (GURZA-LAVALLE, 2011, p. 38)

Também, segundo Gurza-Lavalle (2011), no Brasil, há dificuldade metodológica em mensurar a participação pela falta de indicadores de qualidade, e há também os problemas considerados analíticos. Esse segundo tipo de problema é consequência de uma concepção equivocada de que a implementação de dada instituição participativa gera todos os possíveis benefícios previstos: “na literatura de participação parece se assumir que todas as coisas boas vão juntas” (GURZA-LAVALLE, 2011, p. 39). No entanto, existem *trade offs* entre os efeitos, em decorrência dos objetivos das instituições participativas, e dos desenhos institucionais implementados.

Outro ponto importante sobre a mensuração dos resultados que envolvem as instituições participativas é a distância entre a instalação da instância participativa e o objetivo da mesma; há inúmeros efeitos produzidos e geralmente envolvem vários fatores causais, de modo que não se pode isolá-los de maneira a garantir confiabilidade nos resultados da mensuração. Seja como for, é importante, ao se pensar em um modelo participativo, que se tenha clareza acerca dos seus objetivos e o que mais se deseja alcançar. Logo, é fundamental que se atente para o desenho da instituição participativa.

Para além da mensuração de seus possíveis efeitos, a composição das IPs também se configura como um ponto crítico em sua estrutura. De acordo com Fung (2004, p. 178), os participantes são geralmente aqueles que “tomam conhecimento da oportunidade e dispõe dos recursos, interesses e tempo”. Contudo, questiona-se se essas pessoas que possuem melhores condições e recursos, principalmente maior renda, são as que têm os atributos necessários para participar de determinada IP. Abers e Keck (2008), em seu estudo sobre os conselhos gestores de políticas públicas, afirmam que os indivíduos que compõem essas instituições podem não ser representativos das classes populares. Além disso, argumentam que os representantes da

sociedade civil estabelecem relações extremamente frágeis com a parcela da população que eles representam, assim podem agir por interesse pessoal.

Portanto, é importante que se delineie claramente qual o público que se deseja atingir em dada estratégia participativa. Estratégias de chamamento que não estabelecem distinções tendem a privilegiar a participação com mais recursos (econômicos, políticos, educacionais); diversamente, há formas de se focar em públicos específicos, ou reforçar a participação de públicos “vulneráveis”, de modo a viabilizar a participação de grupos que tradicionalmente não participam dos processos políticos vigentes.

Outro problema comumente apontado refere-se à relação entre Estado e movimentos sociais, quando não há uma diferença nítida entre aproximação e cooptação:

A oportunidade potencial criada pelas IPs é a de forjar novos elos entre os atores diversos, como cidadãos “comuns”, os funcionários públicos, as lideranças comunitárias, os dirigentes sindicais e os prestadores de serviços. (...) devemos estar atentos para a possibilidade de que essas IPs possam ser ‘capturadas’ por interesses especiais, que exploram as suas posições privilegiadas para defender as estreitas saídas políticas ou que politizam os processos de formulação de políticas a um nível que permite a lógica da democracia representativa substituir completamente a lógica de governança participativa. (WAMPLER: 2011, p. 49)

No mesmo sentido, argumentam Santos e Avritzer:

[...] é fácil concluir que os processos de intensificação democrática que temos estado a analisar tendem a ser fortemente contestados pelas elites excludentes ou “elites metropolitanas”, como lhes chama Sheth. Por combaterem interesses e concepções hegemônicas, estes processos são muitas vezes combatidos frontalmente ou descaracterizados por via da cooptação ou da integração. (SANTOS E AVRTIZER, 2002, p 27)

Assim, para evitar a possibilidade de cooptação, é importante explicitar o compromisso de uma estratégia participativa com seus ideais normativos – da deliberação voltada ao interesse público, à solução de problemas comuns, da construção coletiva de decisões, a concretização de oportunidades iguais de participação e influência nos processos políticos, entre outros. Além disso, outras limitações institucionais ou incentivos devem ser pensados para que as IPs não sejam apropriadas por interesses corporativos ou privatistas.

De acordo com Ciconello (2008) a consolidação de instrumentos que efetivem a participação social também possui outros entraves, sendo eles a resistência na abertura do governo por quem o compõe. Ou seja, nem sempre um governo considera “aceitável” o compartilhamento do poder entre governantes e servidores públicos com o restante da população. Por isso, a importância da institucionalização das iniciativas participativas.

Podemos perceber o quão complexa é a adoção de políticas que envolvem a participação social via instituições participativas, bem como a avaliação de seus possíveis efeitos. Contudo, a necessidade de entender melhor esses pontos críticos é imprescindível para mostrar o funcionamento e o desempenho dessas instituições, aperfeiçoá-las e promover sua permanência. Somente assim pode-se esperar que as IPs se consolidem como canais de efetiva aproximação entre Estado e sociedade, de modo a captar melhor as demandas da sociedade, repartir as responsabilidades governamentais com os cidadãos (Wampler, 2011), promovendo uma gestão pública mais democrática.

4 AS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS E OS FÓRUNS REGIONAIS DE GOVERNO IMPLEMENTADOS EM MINAS GERAIS

O presente capítulo tem como objetivo fazer uma apresentação sobre as instituições participativas (IPs), caracterizar seus distintos desenhos institucionais, bem como suas variáveis mais importantes, as quais podem ser responsáveis por gerar impactos ou resultados diversos. Assim, essa introdução da temática servirá para fundamentar a posterior análise, na segunda seção deste capítulo, acerca da forma como foram instituídos os Fóruns Regionais de Governo no estado de Minas Gerais.

4.1 As Instituições Participativas e os Desenhos Institucionais

4.1.1 O Que São Instituições Participativas

Por instituições participativas - IPs, de acordo com Avritzer (2008), podemos entender as variadas formas de introdução ou incorporação dos cidadãos em instâncias públicas e institucionalizadas, em que o mecanismo de participação é o propulsor para a deliberação sobre as políticas públicas. Pires e Vaz (2010) concordam com essa afirmação, sustentando que as IPs são “processos institucionais por meio do qual cidadãos interferem nas decisões, implementação e monitoramento de políticas públicas” (PIRES e VAZ, 2010, p.15). Não obstante, esses autores argumentam que a literatura possui conceitos extremamente variados de instituições participativas, de acordo com o foco que lhes dão, ou seja, com a priorização de um ou outro fator que as influenciam.

Fung (2004), em sua concepção de instituições participativas, define-as assim como Dahl, “minipúblicos”, e por esse conceito podemos entender que são criações atuais para propiciar um maior engajamento cívico e a deliberação pública. Assim, o autor afirma que é de grande importância os estudos dessas IPs, principalmente para os “interessados em aperfeiçoar a esfera pública” (FUNG, 2004, p. 174).

Wampler (2011) define IPs como “enxertos” na estrutura estatal; nesses espaços é possível estabelecer uma relação entre a população e o Estado, entre governantes e governados. Argumenta ainda que, já que o Poder Legislativo (principal canal entre cidadão e estado na concepção hegemônica de democracia) é altamente subordinado ao Poder Executivo, acaba por se mostrar uma instituição frágil para estabelecer e firmar uma relação adequada entre esses dois atores. Para o autor, as instâncias participativas são como um ponto inicial para induzir e introduzir os cidadãos na temática participativa, através da participação, deliberação, e monitoramento das decisões e intervenções governamentais. Outra característica indicada pelo autor é que são ainda capazes de se modificarem de acordo com a sua finalidade e a sua importância para os atores governamentais. Por fim, elas representam uma “resolução incremental de problemas”, ou seja, cada qual, sozinha, não é capaz de gerar transformações profundas e rápidas, mas precisam existir em grande número, de modo pulverizado e agir no médio e longo prazo.

De acordo com Vaz (2011), a concepção de instituições que fomentam o processo de participação já é uma realidade no Brasil, embora Pires e Vaz (2010) afirmem ser ainda escassos os estudos sobre a maneira como essas instituições impactam nas tomadas de decisões governamentais e como elas produzem resultados.

Vaz (2011) divide o estudo sobre IPs em duas grandes fases.

Na primeira fase, os estudos abordavam os aspectos mais quantitativos (ou seja, a abrangência das IPs, em termos de participantes) além de dar grande importância para a noção de desenvolvimento da cidadania. Nesse viés, três variáveis eram elementos indispensáveis para quem escrevia sobre o assunto, como Pateman e MacPherson (apud VAZ, 2011): a consolidação da democracia, o aprendizado democrático e a participação direta. “(...) A participação direta levaria ao aprendizado democrático, o qual, por seu turno, levaria ao aprofundamento democrático” (VAZ, 2011, p. 93). Portanto, na primeira fase, a preocupação dos estudos e teorias era muito mais acerca do número de pessoas participantes das instituições participativas que delas poderiam se beneficiar.

Na segunda fase dos estudos, o foco migrou para a identificação dos fatores que alteram os resultados e a qualidade das IPs; quais são as variações mais comuns entre as instituições presentes no Brasil, tal como os Conselhos e Orçamento Participativo, que foram o centro das atenções acadêmicas ultimamente. Assim, diferenciou-se da primeira fase, que procurou analisar fatores externos às próprias IPs. As variáveis que podem impactar e de alguma forma estabelecem relação com a eficiência também tiveram atenção especial. Em suma, a segunda fase buscou avaliar os motivos de sucesso ou não das IPs, e o contexto no qual elas se inserem (VAZ, 2011).

Estudos ainda mais recentes seguem na tentativa de avaliar os impactos resultantes das IPs, principalmente na influência de políticas públicas e seu possível efeito redistributivo (CUNHA et AL., 2011; PIRES, 2011). Contudo, não tem sido fácil, tendo em vista que é difícil mensurar participação em termos qualitativos, e estabelecer uma relação de causa e efeito entre participação e redistribuição.

Seja como for, as IPs estabelecem uma relação intermediadora, integrando a gestão pública à sociedade civil, tem se constituído em alternativa para alguns governos para a melhoria na resposta às demandas de bens e serviços públicos com maior eficiência e qualidade. Contudo, como aponta Avritzer, é necessário pensar nos desenhos institucionais mais coesos a cada ambiente das IPs e nas suas formas de inserção, visto que variáveis como o grau de dependência do sistema político e organização da sociedade influenciam nos resultados dessas instituições, na sua capacidade de democratização e até mesmo em sua efetividade (AVRITZER, 2008).

Silva e Zanatta (2010 apud BORBA, 2011) apontam que as instituições participativas são capazes de variar na oportunidade de participação, já que são formações extremamente influenciáveis e variáveis; assim, a forma como se estruturam é de fundamental importância para a análise de seus desdobramentos, bem como a percepção de como essas oportunidades são interpretadas e utilizadas pelos atores participantes. O desenho institucional de uma IP vai definir a percepção de outros agentes participantes sobre o processo e, mais precisamente, sobre a IP. Além disso, a maneira como as IPs são percebidas as fortalecem ou enfraquecem.

4.1.2 Variáveis E Desenho Institucional Das IPs

Centenas e milhares de cidadãos e governos em todo o Brasil estão gastando incontáveis horas envolvidos nesses processos relativamente novos de governança participativa, na esperança de que irão melhorar o bem-estar social, os processos e resultados políticos, a deliberação, assim como também a qualidade da democracia. Portanto, é crucial examinar os interesses e as ações de uma ampla gama de atores – representantes eleitos, burocratas, líderes da sociedade civil, cidadãos comuns, prestadores de serviço – para que se possa analisar de forma abrangente o impacto dessas instituições. (WAMPLER, 2011, p. 151)

A definição de “tipos” de instituições participativas é uma tarefa bastante ambiciosa, devido à grande influência de variáveis internas e externas que tornam as IPs muito distintas entre si, incluindo os diferentes contextos nos quais elas se estabelecem. Portanto, apesar de alguns autores classificarem alguns tipos de IPs, deve-se levar em consideração que essas classificações não são modelos fixos, mas sim definições que permitem uma comparação, ou até mesmo a delimitação de um ponto de partida para o estudo dessas instâncias.

Nesse sentido, autoras como Faria e Ribeiro (2011) afirmam que os desenhos não são neutros, e que existem variáveis que influenciam na maneira como essas IPs se estruturam e nos seus resultados. Tais variáveis são relativas ao desenho institucional, que define a resposta para as seguintes perguntas norteadoras do processo participativo: Como ocorrem as deliberações? Quando ocorrem? Quem participa? Qual o tema? Qual a finalidade?

Fung (2004) define quatro tipos de minipúblicos, que expressam a intenção de cada IP, ou seus objetivos, sendo eles: fórum educativo, conselho consultivo participativo, cooperação para a resolução participativa de problemas, e governança democrática participativa.

O primeiro busca criar condições para o debate público e proporcionar a formação e aperfeiçoamento de opinião do cidadão. O segundo visa “alinhar as políticas públicas às preferências meditadas” (FUNG, 2004, p.176). Já o terceiro, de acordo com o autor, é uma IP de longa duração, para resolver questões críticas de maneira coletiva. Por fim, o quarto tipo ocorre,

quando existe a vontade, por parte dos governantes, em abrir a agenda política para questões ditadas pela população.

Definido isso, o autor discute a partir de algumas perguntas fundamentais as principais variáveis do desenho de uma IP, que são relevantes para o entendimento, estudo e análise dessas instâncias de participação.

Assim, Fung (2004) questiona quem são os participantes, e se eles representam a população, de modo que expressem os interesses coletivos e não individuais, ou se eles apenas reforçam uma elitização política – quando os participantes são aqueles que possuem condições melhores de vida, reforçando a exclusão de uma parcela da população, em geral com uma renda mais baixa, mulheres, com longa jornada de trabalho, e que não possuem tempo para participar e expor seus interesses. A solução encontrada pelo autor implica em lançar mão de uma estratégia de focalização para a divulgação dos participantes, chamadas de “seleções afirmativas”, que procura encontrar alternativas que chamem a atenção dessa população geralmente excluída da política, e a atraia para participar dessas instâncias.

Os temas discutidos também são uma variável que determinam o impacto das IPs. Isso porque as políticas públicas podem se beneficiar da participação, através de *feedbacks* oferecidos pelos participantes; outra consequência positiva é a diminuição na assimetria de informações entre eles, podendo os cidadãos colaborarem enormemente com informações importantes acerca de suas preferências e necessidades para a formulação de políticas públicas.

Uma terceira variável do desenho institucional seria a maneira como são levadas as decisões ao agente público, seja por formação de ideias que serão apresentadas para a administração pública (IP consultiva), ou por decisões deliberativas (IP deliberativa). Assim, Fung (2004) coloca que as decisões tomadas a partir da deliberação, por envolver a troca de argumentos e partir do pressuposto que os participantes estão abertos e sujeitos a mudar de opinião, são decisões mais legítimas, que envolvem a razão. E para que não haja qualquer tipo de exclusão, as IPs deliberativas devem dar voz a todos os participantes e capacitá-los para argumentar.

A periodicidade também se coloca como um ponto importante, no entanto, Fung (2004) faz uma crítica aos que defendem que uma frequência maior de encontros torna um minipúblico mais eficiente. Ele afirma que a frequência deve estar relacionada ao propósito de cada instituição participativa; assim, os encontros se justificam quando do surgimento de novas informações e a necessidade de resolução de problemas.

Além das variáveis já citadas, tem-se também o motivo para o qual a IP foi criada e seus objetivos; a sua relevância, já que os cidadãos tendem a participar em maior quantidade e se dedicar mais a IPs empoderadas, e que levem a resultados perceptíveis. Por sua vez, o monitoramento se verifica em minipúblicos de maior interesse, e assim podem gerar resultados significantes como “aprendizado público” (FUNG, 2004, p. 183) e a *accountability*.

Fung (2004) conclui que as escolhas relativas ao desenho de um minipúblico devem ser feitas com maior critério, porque impactam significativamente nos resultados dos mesmos, e na governança democrática. Assim, quem formula e desenha uma IP deve estar atento a todas essas variáveis para que haja sucesso na implantação e desenvolvimento das suas atividades.

Para Avritzer (2008), os desenhos institucionais se diferenciam em alguns aspectos, sendo eles, a maneira de organização da participação e como os desenhos institucionais são pensados; como a sociedade civil se organiza, como é a relação com o Estado, e como este último lida com o processo participativo nas decisões públicas; também, na maneira como as legislações exigem da administração pública a implementação de instâncias que se utilizam da participação. Avritzer (2008) define, com base nos aspectos mencionados, três diferentes formas participativas.

O desenho “de baixo para cima” permite a livre entrada de cidadãos nas IPs, e são eleitos representantes pela população participante; assim, a sua forma de criação se dá assim como o nome que recebe. Esse modelo necessita de vontade política e iniciativa por parte do

governo em instituir essas instâncias participativas. A exemplo, temos hoje os orçamentos participativos.

A segunda forma indicada por Avritzer (2008) é o desenho de “partilha de poder”, segundo o qual a sociedade participa e dialoga juntamente com os atores governamentais. Por existir uma divisão de poderes, a entrada nesse desenho é limitada e é obrigatória por lei, podendo haver sanções ao governo caso não haja a implementação de um processo participativo. Um bom exemplo de IP com esse modelo são os Conselhos de políticas públicas, instituídos pela CF/88 como instrumentos obrigatórios em áreas como saúde e educação.

Por fim, tem-se o desenho de “ratificação pública”, em que não há participação direta dos cidadãos em decisões; esses são chamados para aprovar as decisões tomadas em reuniões públicas. Essa é a IP que tem menor dependência do governo, mas que, em contrapartida, tem apresentado uma maior organização por parte da população. Ou seja, a amplitude da participação é maior, e qualquer cidadão pode participar. O exemplo mais comum que temos dessa forma é o Plano Diretor Participativo.

O Quadro 2 relaciona os tipos de desenho com a capacidade democratizante e sua efetividade diante do sistema político:

Quadro 2 – Relação entre tipos de desenho institucional com respectiva capacidade democratizante e sua efetividade diante do sistema político

Tipo de desenho	Desenho de baixo para cima	Desenho de partilha de poder	Desenho de ratificação pública
Capacidade democratizante	Alta	Média	Baixa
Efetividade/ Dependência do sistema político	Alta	Média	Baixa

Fonte: Adaptado de Avritzer (2008).

Avritzer (2008) conclui assim que “as instituições participativas variam na sua capacidade de democratizar o governo” (AVRITZER, 2008, p.47). E, diferentemente de Fung (2004), que relaciona o desenho institucional ao resultado de sucesso ou não de uma IP, Avritzer coloca que “o sucesso dos processos participativos está relacionado não ao desenho institucional e sim à maneira como se articulam desenho institucional, organização da sociedade civil e vontade política de implementar desenhos participativos” (AVRITZER, 2008, p. 47).

Nesse mesmo sentido, Dagnino (2002) afirma que a participação social enfrenta grandes limitações quando a questão esbarra na chamada “vontade política”, pois as estruturas governamentais ainda são pouco comprometidas com os processos participativos e democratizantes, tendo vestígios burocráticos, principalmente em termos de estruturas muito rígidas de governança e tomada de decisão. E ainda que haja grandes benefícios em se atuar em consonância com a sociedade, a autora alerta para os riscos que as IPs representam para as entidades, tendo em vista o risco de cooptação, subordinação e perda de autonomia.

Wampler (2011) defende que as IPs estão inseridas em contextos políticos, sociais e econômicos muito amplos, e o entendimento desses contextos é fundamental para perceber como as instituições funcionam. Assim, para o autor, os interesses políticos são variáveis fundamentais para compreender as IPs, porque o nível de interesse dos governos afeta diretamente o sucesso das instituições. Isso porque o governo também deve dotar os cidadãos participantes de informações de qualidade e transparentes, para que eles possam ser capazes de analisar e diminuir a assimetria de informações. Da mesma forma, quando é de interesse do governo ampliar a atuação dos cidadãos nos processos de tomada de decisão, geralmente recorrem às IPs.

Mais uma vez, cabe lembrar os riscos das instituições participativas, dado que quanto mais próximo os participantes estão do governo, menor é o papel de fiscalização que eles exercem, pois em alguns casos a tensão entre os atores é proporcional ao monitoramento por parte dos atores sociais e inversamente proporcional ao espaço de decisão cedido pelos atores governamentais (WAMPLER, 2011).

4.1.3 O Problema da Representação nas Ips

Pitkin (1967, apud ABERS e KECK, 2008) define a representação como a relação entre representantes e representados. A representação é o elemento definidor do método democrático liberal hegemônico. No sistema democrático representativo, o sistema político eleitoral operacionaliza a representação, definida por meio do voto.

Young (2006) defende que a representação é necessária na sociedade contemporânea, porque nem todos os cidadãos são capazes de participar de todas as decisões públicas, já que elas ocorrem simultaneamente em vários espaços. Contudo, a representação, para a autora, deve ir além do momento “autorizativo” - em que os cidadãos votam nos representantes, autorizando-os a falar e tomar decisões em seu nome. Deve haver uma relação mais frequente e profunda de diálogo entre representantes (governo) e representados (sociedade), para além do momento eleitoral.

A representação, para Young (2006), tampouco pressupõe uma relação de identidade entre representantes e representados. Isso quer dizer que nem sempre os representantes falam da mesma forma como os seus representados, nem que são todos iguais, apenas porque representam um grupo. Representantes costumam estar associados a uma diversidade grande de atores sociais. Isso, frequentemente, tem os levado a não representar efetivamente tais grupos, passando a não corresponder às expectativas da população, que acaba desmotivada pela sub-representação.

Podemos então, a partir do argumento de Young (2006), derivar que as IPs são uma das maneiras de “estender” e aprofundar a relação de representação. E argumentar, seguindo Lüchmann (2007) e Lavalle, Houtzager e Castello (2006), que há inclusive relação de representação dentro das instituições de participação. Isso ocorre porque muitos dos desenhos das IPs não organizam a participação da população única e exclusivamente por meio de assembleias ou momento de participação direta; são, muitas vezes, definidos ou entrecortados por momentos em que as decisões são tomadas por via indireta – por meio da representação, justamente.

A representação derivada de organizações civis pode se dar de diversas maneiras. A partir de seu estudo sobre essas organizações na cidade de São Paulo, Lavalle, Houtzager e Castello (2006) classificou como sendo seis os argumentos ou motivações levantadas pelos representantes, que legitimam sua representação. Ou seja, o estudo trata de identificar diferentes fundamentos da representação exercida por organizações da sociedade civil, sendo eles: o argumento eleitoral; argumento de afiliação; de identidade; de serviços; de proximidade e de intermediação.

O primeiro, o argumento eleitoral, é levantado referindo-se à existência de um processo eleitoral dentro das organizações, para a eleição de lideranças, o que de maneira semelhante ao sistema político, garantiria a representatividade da organização através do voto.

O segundo, o argumento de afiliação, funda ou justifica a legitimidade da representação por meio do interesse comum das pessoas que compõem o grupo. Ou seja, o acesso dos componentes no grupo se dá por meio de um processo de filiação, ou seja, se dá quando os ideais dos filiados são compatíveis com os da organização, que devem ser claros e instituídos durante a sua fundação. Lavalle, Houtzager e Castello (2006) alerta, contudo, para o risco de corporativização desses interesses.

O argumento de identidade pressupõe a representação por semelhança, que ocorre quando existe uma característica comum ao grupo e a organização: através de um processo de “espelhamento”, considera-se a pessoa representativa do grupo. Um bom exemplo desse tipo de fundamento da representação é um líder de um movimento negro, que geralmente é negro, por ser essa característica a que espelha a identidade da comunidade representada.

O quarto fundamento da tipologia proposta por Lavalle, Houtzager e Castello (2006) ocorre quando a organização se considera representativa por prestar serviços à comunidade que diz representar, concedendo-lhe benefícios. A representação por proximidade acontece de inúmeras formas, desde a representação por empatia, até a afinidade com o grupo, a participação direta do cidadão como influência nos rumos da organização etc. Esse tipo de fundamento pressupõe certa horizontalidade no funcionamento da organização.

Por fim, o último fundamento, o da intermediação, não está focado nos indivíduos que compõem a organização, mas na forma como o representante auxilia na interlocução das organizações com o setor público, sendo representativo por proporcionar a abertura de caminhos e brechas para esse diálogo (LAVALLE, HOUTZAGER E CASTELLO, 2006).

A partir da tipologia proposta por Lavalle, Houtzager e Castello (2006), pode-se então identificar seis fundamentos de representatividade dos movimentos sociais.

Neste trabalho, analisaremos a representação como um instrumento necessário dentro das IPs. Assim, devido a uma maior proximidade da população com os canais participativos, pressupõe-se que eles desenvolvam formas de representação mais eficazes e legítimas. Seja como for, os representantes dentro das IPs devem defender, da forma como lhes couber, os interesses, valores, opiniões e perspectivas do público que representa (Young, 2006). A representação, seja no sistema política seja nas Ips, deixa de ser democrática quando há um distanciamento dos interlocutores com a população, gerando desconexão entre eles (Young, 2006); quando os indivíduos que participam diretamente das IPs têm uma relação frágil com a sociedade civil (Abers e Keck, 2008). Buscaremos então, neste trabalho, analisar também algumas evidências acerca do tipo de representação exercida pelos representantes da população nos fóruns e acerca dos possíveis elos existentes entre eles e o grupo social representado.

4.2 Os Fóruns Regionais de Governo

Desde a campanha política, o atual governador Fernando Pimentel apontava para a necessidade da formulação de políticas públicas descentralizadas tanto do ponto de vista do centro administrativo do governo do qual emanam as decisões políticas, causando seu insulamento; quanto do ponto de vista da descentralização territorial, de modo que as intervenções governamentais pudessem abranger um público para além do situado na capital Belo Horizonte, e que respeitassem as características específicas das diferentes regiões do estado. Ademais, o slogan “Ouvir para Governar” já antecipava a intenção do governo eleito de fortalecer as instâncias de diálogo com a população para o aprimoramento e a democratização da

gestão pública. Assim, a ideia de participação e de uma instância descentralizada para escutar e discutir com a população começou nas “Caravanas de Participação”, realizadas durante a campanha eleitoral. E desde os primeiros dias do mandato, iniciado em janeiro de 2015, o governo já reunia esforços para construir uma gestão mais participativa e próxima ao cidadão mineiro.

Instituídos pelo Decreto nº 46.774, de 09/06/2015 (considerado um marco formal dos trabalhos, que foram iniciados inclusive antes do decreto), os Fóruns Regionais de Governo são um modelo de IP construído pelo governo para a criação de espaços para reunir e estabelecer uma relação de maior proximidade entre representantes da sociedade civil (organizada e não organizada) com representantes do governo, para que pudessem juntos, apontar e debater as prioridades para cada território do estado de Minas Gerais. Eles são um espaço criado para participação e diálogo - de forma regionalizada - e próxima à população.

Art. 1º - Ficam instituídos os Fóruns Regionais de Governo em todos os territórios de Desenvolvimento, com o objetivo de fortalecer as representações territoriais e a atuação conjunta entre a administração pública estadual e a sociedade civil na formulação, na execução, no monitoramento, na avaliação de programas e políticas públicas e no aprimoramento e democratização da gestão pública (MINAS GERAIS, 2015)

O objetivo dos Fóruns é construir, em parceria, com a população, através de diálogos, o diagnóstico dos territórios, e assim, aprimorar, construir e planejar políticas públicas mais compatíveis com a realidade mineira e suas diversas variabilidades. Os Fóruns tem a intenção de criar de um sistema participativo regionalizado, de maneira a ajudar a priorizar os investimentos, assim como aumentar a eficiência na alocação de recursos por meio da compreensão das áreas mais deficientes, e integrar os diversos canais participativos existentes em cada território, como as audiências públicas regionais e alguns conselhos estaduais (PEREIRA, 2015).

Art. 3º - São objetivos dos Fóruns Regionais de Governo:

I - Promover a participação da sociedade em todos os territórios de Desenvolvimento.

- II - Legitimar nos instrumentos de planejamento as Agendas Públicas Territoriais.
- III - Construir e formalizar instâncias de participação nos territórios de Desenvolvimento;
- IV - Contribuir para a promoção da transparência na atuação do poder público.
- V – Discutir as prioridades de políticas públicas da administração pública direta e indireta do Estado e demais esferas de governo, a partir dos instrumentos de planejamento e orçamento;
- VI – Estimular a democracia participativa, difundindo o modelo regionalizado e propondo aprimoramento nos mecanismos de participação popular.
- VII – Integrar, por meio do Comitê de Planejamento Territorial – COMPLETE e representação de Prefeitos e Vereadores, o Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico e Social – CEDES.⁵

Assim, a participação se tornou um instrumento político essencial para o novo governo em sua consolidação e maneira de governar, e para a democratização da política, trazendo os cidadãos cada vez mais próximos do Estado, reforçando noções de exercício da cidadania e o sentimento de pertencimento público. Para além desses objetivos, os Fóruns também funcionam como um canal de informação ao cidadão, por meio do qual é possível ter maior transparência e responsividade (*responsiveness*) e viabilizar um maior controle social, ampliando os canais para a *accountability*.

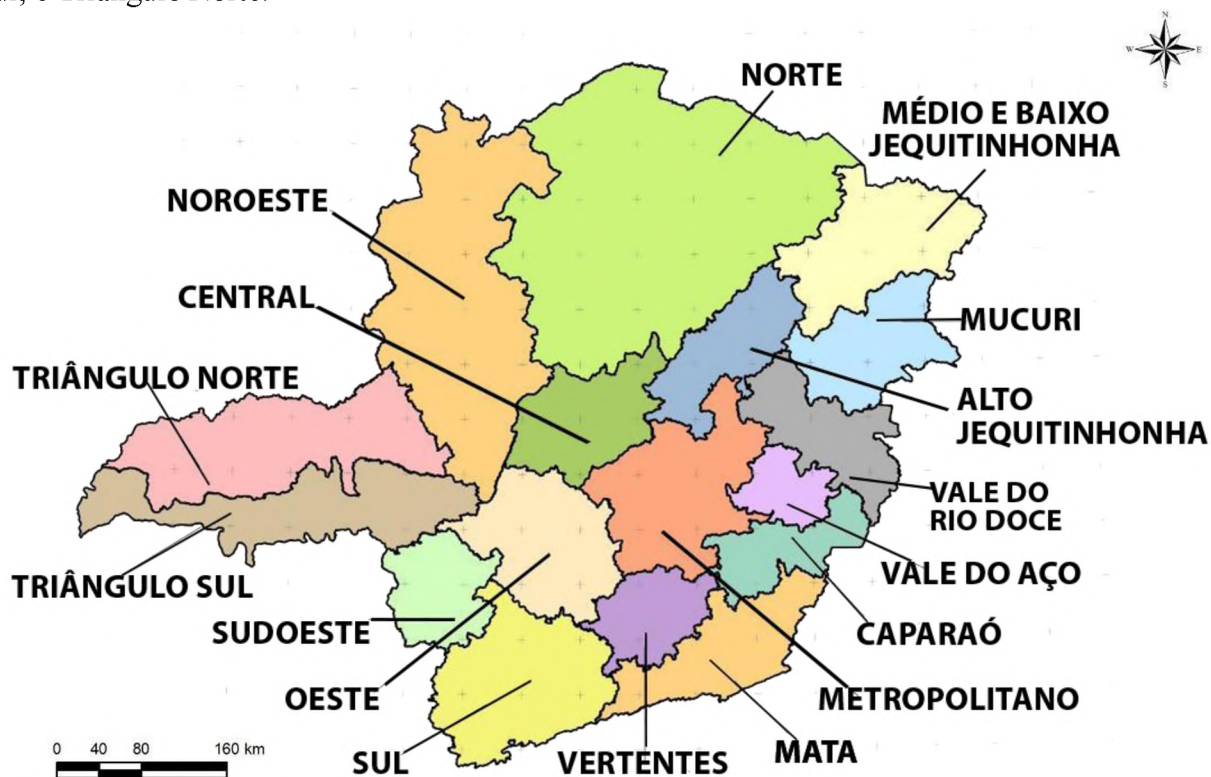
Por ser uma proposta nova para o governo de Minas Gerais, a atenção para os desdobramentos, resultados e implicações dos Fóruns Regionais é de interesse tanto para o agente político (governo), para o aprimoramento dos processos desenvolvidos e da maneira como será conduzida a participação social no método de governar; quanto para a população, de modo a se informar sobre o que de fato está sendo executado e aprimorar as formas de sua participação nos processos de tomada de decisão.

4.2.1 Territorialização E Descentralização Regional

O território mineiro é muito extenso, contemplando 853 municípios, e existem desigualdades socioeconômicas, culturais e geográficas entre as diversas regiões. Por isso, foram

⁵ Hoje o CEDES essa integração não faz parte dos objetivos dos Fóruns, por questões política que dificultaram a viabilidade desse objetivo.

definidos dezessete territórios, para fins de criação de políticas públicas adequadas para cada área. Os dezessete territórios foram denominados “Territórios Desenvolvimento”, sendo eles: Noroeste; Norte; Médio e Baixo Jequitinhonha; Mucuri; Alto Jequitinhonha; Central; Vale do Rio Doce; Vale do Aço; Metropolitana; Oeste; Caparaó; Mata; Vertentes; Sul; Sudoeste; Triângulo Sul; e Triângulo Norte.



Mapa 1: Divisão dos Territórios Desenvolvimento

Fonte: SEPLAG. Apresentação Balanço dos Fóruns Regionais de Governo. 2015

Na medida em que os Fóruns foram acontecendo, viu-se a necessidade de estabelecer mudanças na proposta inicial de divisão, de acordo com a análise de demandas e necessidades colocadas pela população, com a proximidade e/ou semelhança de municípios com outros territórios, e também com a intenção de aprimorar a adequação da divisão feita à realidade observada e aos objetivos dos Fóruns. As mudanças foram apenas relativas a municípios, e mantiveram o número de dezessete territórios.

Cada território de desenvolvimento possui um Fórum Regional instalado, coordenado por um secretário executivo (cargo de indicação do governo) e por um colegiado de representantes eleitos pela população na segunda rodada dos Fóruns, com o intuito de contribuir

de maneira contínua para a perenidade da IP, e para nortear e fomentar as ações do governo com informações relevantes.

Seja como for, a territorialização é o processo (a prática) de constituição de territórios, e pode ser considerada uma das estratégias da vertente de planejamento chamada Planejamento Estratégico Situacional (PES), que se foca no estabelecimento de metas e objetivos de médio e longo prazo, na tentativa de ordenação do planejamento. O PES se diferencia de outras perspectivas de planejamento público, principalmente porque se utiliza da participação (tratada pela expressão “explicação de outros atores”) para a análise e diagnóstico dos problemas públicos.

O PES apresenta três características principais. A primeira é o subjetivismo, que tem por objetivo identificar e analisar uma situação problemática, centra-se nos indivíduos envolvidos (atores), em suas percepções e pontos de vista, pressupondo, portanto, que se cada indivíduo tem suas próprias características, sua interpretação de determinada situação vai depender de seus conhecimentos, experiências, crenças, posição no jogo social etc. Como as ações, por sua vez, surgem do significado dado a cada situação, e este varia de um indivíduo para outro, também a maneira de agir varia. Assim, o PES preconiza que não se pode planejar como se o planejador fosse o único ator, ignorando os demais envolvidos ou predizendo seus comportamentos. É necessário, portanto, diferenciar as explicações dos diferentes autores, sem ignorar nenhuma, para que se possa agir de modo eficaz. (RIEG; FILHO, 2002)

Assim, ao dividir o estado em 17 territórios desenvolvimento, os Fóruns Regionais de Governo tem como principal objetivo realizar um diagnóstico territorial, captando demandas e propostas da população, com base nos eixos de Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado: desenvolvimento produtivo, científico e tecnológico; infraestrutura e logística; saúde e proteção social; segurança pública; educação e cultura. Assim, a proposta inicial dos Fóruns foi a de adaptar o PMDI e PPAG ao diagnóstico realizado, para que ele fosse o mais fiel possível aos anseios, expectativas e às carências da população mineira.

Compreende-se também que, para cada situação/realidade, existe uma proposta de ação. É nesse momento que a territorialização intervém de maneira a visualizar as diferenças existentes entre as regiões de Minas Gerais. Através da captação sistemática e localização de informações da população e suas propostas, definem-se suas situações problemáticas. Após essa

etapa de coleta de dados, é possível compreender as necessidades específicas de cada território de desenvolvimento, e suas vulnerabilidades, para então pensar no planejamento governamental como uma construção conjunta do *agent* (governo) e do *principal* (cidadão), proporcionando políticas públicas mais eficazes.

No caso específico dos Fóruns Regionais de Governo, a territorialização não restringe a política pública à área delimitada de cada território de desenvolvimento. A divisão foi feita apenas com a finalidade de auxiliar na definição dos problemas e das ações governamentais, na tentativa de entender melhor quais as carências de cada região, apreender as potencialidades presentes e o perfil das necessidades a serem trabalhadas. Com isso, ser capaz de destinar recursos para diminuir as diferenças principalmente de caráter socioeconômico e transformar as realidades locais.

A territorialização seria assim capaz de reconhecer, dentro da área de abrangência dos territórios, as barreiras e acessibilidades presentes; conhecer condições de infraestrutura e recursos sociais; e potencializar os resultados e os recursos presentes nesse território. Com isso, os Fóruns Regionais teriam um efeito redistributivo sobre as políticas e serviços públicos:

No debate acadêmico, Santos (1998), ao observar a experiência do orçamento participativo (OP) em Porto Alegre, vislumbrou o caminho para uma 'democracia redistributiva', na qual a participação de cidadãos em fóruns deliberativos, em nível público e local, desafiaria a tradição autoritário-tecnocrática que predominou no país nas décadas anteriores na alocação de recursos públicos, induzindo uma distribuição mais justa de bens e serviços públicos nas cidades brasileiras. (PIRES, 2011, p. 263-264)

Além disso, ao dividir o estado em 17 territórios desenvolvimento, tem como principal objetivo realizar um diagnóstico territorial, captando demandas e propostas da população, com base nos eixos de Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado: desenvolvimento produtivo, científico e tecnológico; infraestrutura e logística; saúde e proteção social; segurança pública; educação e cultura. Assim, a proposta inicial dos Fóruns foi a de adaptar o PMDI e PPAG ao diagnóstico realizado, para que ele fosse o mais fiel possível aos anseios, expectativas e às carências da população mineira.

De acordo com Paula (2005):

(...) um aparelho de Estado com características participativas deve permitir a infiltração do rico e complexo tecido mobilizador, garantindo a legitimidade das demandas populares. Para tanto é preciso criar arranjos institucionais que organizem a participação nas diferentes esferas governamentais e que sejam dinâmicas o suficiente para absorver as tendências cambiantes inerentes à democracia. (PAULA, 2005, p. 171)

Ao estabelecer essa divisão territorial para instalação de Fóruns Regionais, o governo acaba por aproximar as esferas do poder executivo nos âmbitos municipais e estadual. A descentralização regional, tendo os Fóruns Regionais de Governo como principal instrumento político, ajuda a fomentar vínculos entre a região e o governo central; ou mesmo vínculos intrarregionais, através de características e demandas em comum, fortalecendo a sociedade de modo que ela possa pressionar o Governo por maiores mudanças.

4.2.2 Coordenação e Participação

Os Fóruns Regionais de Governo possuem uma coordenação integrada entre a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag), Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania (Sedpac) e Secretaria de Estado de Governo (Segov), sendo esta última responsável pela coordenação geral. Essas devem ainda contar com o apoio institucional de todos os demais órgãos da administração direta e indireta quando requisitados.

Art. 5.º - A SEGOV, SEPLAG E SEDPAC, exercerão a coordenação executiva dos Fóruns Regionais de Governo, responsável por prestar o apoio técnico a todas as etapas de funcionamento dos Fóruns.

§ 1º - A SEGOV presidirá a coordenação executiva de que trata o caput, com o apoio institucional de todos os demais órgãos da administração direta e indireta, quando requisitados.

§ 2º - A SEGOV fornecerá o apoio logístico e operacional para a realização dos Fóruns Regionais de Governo. (MINAS GERAIS, 2015)

A Segov, como a responsável pela coordenação geral estadual dos Fóruns Regionais, exerce um papel central na gestão dos Fóruns. A secretaria realiza tanto a articulação dos representantes das diversas esferas governamentais e de secretarias tidas como estratégicas pelo governo; quanto a mobilização da sociedade civil, a partir da convocação de movimentos

sociais e divulgação dos eventos via meios de comunicação nos territórios, como rádios e jornais locais. Além disso, facilita a interlocução entre as secretarias executivas que estão nos territórios e o governo central do Estado; e realiza a parte logística necessária para que os eventos aconteçam.

A Seplag é a responsável pela captação das demandas recebidas através dos Fóruns, cuja categorização é feita entre despesas de: custeio, gestão, investimento e pessoal; a Seplag também é responsável pelo repasse dessas demandas e propostas para as secretarias de estado correspondentes, para os municípios e para a União⁶, para que elas possam elaborar uma resposta para cada demanda recebida. Todas as discussões iniciadas nos Fóruns são processadas e compartilhadas com todas as secretarias, órgãos e instituições que se tem no estado.

A Sedpac entra na coordenação dos Fóruns principalmente como apoio nas relações com os movimentos sociais, auxiliando na mobilização e articulação dos interesses e demandas tanto dos movimentos quanto da sociedade civil organizada.

Outras secretarias também compõem a estrutura dos Fóruns. Dentre as secretarias presentes na estrutura do estado, foram selecionadas dezesseis, definidas como estratégicas para o atual governo, para compor o grupo de interlocutores. Esse grupo é composto por um membro de indicação técnico política, para fazer reuniões semanais, com a finalidade de alinhar os acontecimentos dos Fóruns e como um suporte para as decisões.

Para além da coordenação governamental dos Fóruns, existe também uma estrutura externa, formada pelo Colegiado Executivo e o Secretário Executivo de cada território.

O secretário executivo é o interlocutor do governo em cada Território, e compõe o quadro de pessoal do estado, porém sem o vínculo efetivo, ou seja, eles são funcionários do estado, mais especificamente da Segov, mas que não possuem a estabilidade de um servidor

⁶ As propostas recebidas através dos Fóruns foram primeiramente classificadas como competências municipais, estaduais e nacionais; assim o estado analisou apenas aquilo que considerou como de sua competência, e repassou as demais demandas e propostas para os entes responsáveis.

efetivo, sendo apenas contratados. Eles são responsáveis por coordenar as atividades dos Fóruns, que acontecem entre as etapas realizadas pelas secretarias coordenadoras (assembleias gerais), articular o diálogo do poder público com a população e prestar apoio operacional e técnico aos grupos de trabalho constituídos no território. Cabe também a ele intermediar a relação entre os municípios que compõem o território, bem como entre as regionais estaduais e federais e o estado, com a finalidade de fornecer informações que subsidiem o desenvolvimento das atividades propostas nos fóruns e elaboração de políticas públicas (MINAS GERAIS, 2015).

O Colegiado Executivo de cada território é composto por 25 membros titulares⁷ da sociedade civil eleitos durante a segunda rodada dos Fóruns, além de 16 representantes do Governo Estadual⁸, indicados pelo próprio governo; prefeitos e vereadores (até um de cada microrregião, não sendo obrigatória a participação), que foram definidos por consenso ou eleição entre os que participaram dos eventos, e estavam presentes no momento dessa decisão; representantes do Legislativo estadual e federal, Executivo, e Judiciário - Ministério Público, Tribunal de Justiça de Minas Gerais e Defensoria Pública Estadual.

Os representantes dos demais poderes são indicados por eles indicados, a partir de critérios próprios; não há limitação expressa para o número de representantes nem a obrigatoriedade da participação (sob a justificativa de o Executivo não se pode interferir na autonomia dos demais poderes). Juntamente com os secretários executivos, o Colegiado Executivo é responsável por coordenar as atividades realizadas em cada território, além de acompanhar o *status* das demandas e propostas encaminhadas ao governo estado, dialogar com a população, fiscalizar as ações propostas nos planos de governo (PMDI e PPAG) e as acordadas a partir de proposições feitas nos Fóruns, e auxiliá-lo na organização das ações vistas como necessárias.

⁷ Apenas o Território Alto do Jequitinhonha tem 26 membros. Em tese, deveria haver a mesma quantidade de membros suplentes da sociedade civil presentes no Colegiado, contudo, não há esse padrão, na prática.

⁸ Esses representantes são geralmente pessoas das regionais, escolhidas por indicações da própria secretaria, ou dos interlocutores.

Art. 7º - O Colegiado dos Fóruns Regionais de Governo, de caráter diretivo e executivo, terá representantes governamentais e não governamentais.

§ 1º - A representação governamental será composta da seguinte forma:

I – dezesseis representantes do Poder Executivo Estadual, sendo:

- a) Um representante da Secretaria de Estado de Governo - SEGOV;
- b) Um representante da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG;
- c) Um representante da Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania – SEDPAC;
- d) Um representante da Secretaria de Estado de Saúde – SES;
- e) Um representante da Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social – SEDESE;
- f) Um representante da Secretaria de Estado de Educação – SEE;
- g) Um representante da Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento – SEAPA;
- h) Um representante da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SEMAD;
- i) Um representante da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional, Política Urbana e Gestão Metropolitana – SEDRU;
- j) Um representante da Secretaria de Estado de Transporte e Obras Públicas – SETOP;
- k) Um representante da Polícia Militar de Minas Gerais – PMMG;
- l) Um representante da Polícia Civil de Minas Gerais – PCMG;
- m) Um representante do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais – CBMMG;
- n) Um representante do Departamento de Estradas e Rodagens do Estado de Minas Gerais – DER-MG;
- o) Um representante da Companhia Energética de Minas Gerais – CEMIG;
- p) Um representante da Companhia de Saneamento de Minas Gerais – COPASA;

II – Representantes do Poder Executivo Municipal, sendo um Prefeito de cada microterritório, representando seus municípios;

III – Representantes do Poder Legislativo Municipal, sendo um Vereador de cada microterritório, representando suas câmaras municipais;

IV – Representantes do Poder Legislativo Estadual, nos termos do regulamento;

V – Representantes do Poder Legislativo Federal, nos termos de regulamento;

VI – Um representante de cada território de órgãos dos poderes executivos federais que tenha expressão regional;

§ 2º - Poderão ser incorporados outros órgãos da administração direta e indireta mediante solicitação à coordenação executiva.

§ 3º - Poderão integrar ainda o Colegiado dos Fóruns Regionais de Governo membros do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública. (MINAS GERAIS, 2015).

No que diz respeito aos membros da sociedade civil, qualquer participante das segundas rodadas, que não tivesse ligação com o governo, poderia ser eleito para compor o Colegiado Executivo.

4.2.3 Análise do Desenho e da Metodologia Utilizada nos Fóruns

O desenho dos Fóruns foi inspirado em instituições participativas de sucesso e pioneiras no Brasil, como o Orçamento Participativo das cidades de Porto Alegre e Belo Horizonte. No entanto, mudanças metodológicas foram feitas para adequar ao contexto de uma instituição participativa para o nível estadual e a realidade de Minas Gerais (PEREIRA, 2015).

No primeiro momento, o objetivo era criar uma nova instituição participativa para servir de elo entre sociedade civil – governo local – governo central, e também captar demandas e realizar os diagnósticos territoriais, para que se tivessem informações adequadas e estratégicas para a elaboração do Plano Plurianual de Governo (PPAG) e o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI).

Foram realizadas as primeiras e segundas rodadas nos dezessete territórios desenvolvimento, entre os meses de junho e setembro de 2015, que podem ser caracterizadas como assembleias gerais, por reunir a população interessada em participar. As primeiras e segundas rodadas se diferem em muitos aspectos, como a finalidade, o espaço aberto à participação, a coordenação do evento, a logística dos espaços, dentre outros, as quais descreveremos e analisaremos a seguir.

No dia anterior ao início dos eventos, optou-se por realizar uma reunião com os representantes regionais (do governo) nos territórios, indicados pelos interlocutores das dezesseis secretarias que participam das reuniões de interlocução, e mobilizados via email e telefone. Essa reunião antecessora aos eventos teve como objetivo esclarecer a metodologia para esse público e intermediar um primeiro contato entre grande parte das regionais; por isso, possuiu um caráter mais político, mobilizador.

A primeira rodada foi chamada de “instalação dos Fóruns”, e contou com a presença do governador, simbolizando um ato dotado de vontade política, variável importante referida por Avritzer (2008) e Faria & Ribeiro (2011). Nessas rodadas, apresentou-se os Fóruns, seus objetivos e sua metodologia. Nesse momento, não houve participação ativa da população, trata-se apenas de um espaço para inserção formal da temática participativa na agenda governamental mineira e informação aos participantes. Além do governador, outros atores importantes do governo também eram convidados a compor a mesa na primeira rodada, bem como representantes de movimentos sociais. Por ser um evento de caráter político, a organização e logística ficou por conta da Subsecretaria de Eventos Oficiais, sediada na Segov. Eles ocorreram em espaços amplos, como grandes auditórios, em localidades centrais às cidades que sediaram os eventos, já que participam deste momento todos as centenas de envolvidos, e não havia a necessidade da divisão de grupos temáticos neste primeiro momento. Participaram no total, 17.293 pessoas, sendo elas de 631 municípios, considerando-se as primeiras rodadas.

TERRITÓRIO	1ª ETAPA*
NORTE	700
MEDIO E BAIXO JEQUITINHONHA	1.100
MUCURI	834
SUDOESTE	851
VALE DO AÇO	850
MATA	800
VERTENTES	851
CENTRAL	450
ALTO JEQUITINHONHA	642
VALE DO RIO DOCE	960
CAPARAÓ	702
NOROESTE	972
METROPOLITANO	1.905

TRIANGULO NORTE	1.903
TRIAGULO SUL	1.093
OESTE	941
SUL	1.739
Total MG	17.293

Figura 1: Número de participantes nos Fóruns Regionais de Governo, por território, 2015.

Fonte: Estimativa do Gabinete Militar do Governador.

Nas segundas rodadas, ocorridas aproximadamente um mês após a instalação dos Fóruns - ou primeira rodada - nos territórios, entre os meses de julho e outubro de 2015, e marcada pela análise das propostas, a logística utilizada foi diferente. Já no cadastramento, os participantes foram convidados a escolher entre os cinco eixos do PMDI, e com isso eram encaminhados para as respectivas salas, onde mediadores⁹, representantes do estado, organizariam as discussões. Assim, os espaços necessários para esses eventos deveriam contar, além de um espaço amplo para acomodar todos para a abertura, com salas para as discussões temáticas das segundas rodadas. O que definiu o local foi, primeiramente, uma previsão de participantes. Diferentemente das primeiras rodadas, a organização e logística ficava a cargo da subsecretaria de apoio aos Fóruns Regionais de Governo, também sediada na Segov, contando com a ajuda da equipe da Seplag.

Os participantes foram instruídos a debater as propostas coletivamente com seus pares e sobre o recebimento das mesmas. Elas deveriam ser descritas de acordo com o Formulário de Diagnóstico Territorial, disponibilizado no site dos Fóruns Regionais (Anexo A), e poderiam tanto ser entregues pessoalmente aos representantes do governo quês estavam como mediadores em cada sala de discussão, ou encaminhados via email. Cada proposta deveria estar acompanhada de pelo menos dez assinaturas.

Na abertura da segunda rodada, havia uma fala de representantes do governo, com o objetivo também de apresentar a programação e como seriam discutidas as propostas. Como

⁹ A escolha dos mediadores foi feita tomando por base os servidores com curso superior, em grande parte EPPGGs, com bom potencial de interlocução e conhecimento amplo sobre o estado.

boa parte da metodologia já havia sido explicada na primeira rodada, esse momento de abertura era breve. Em seguida, de acordo com as divisões feitas durante o cadastramento, cada participante era orientado a ir para uma sala de discussão referente ao eixo e sub-eixo. Nesse momento, os mediadores tiveram grande liberdade para coordenar as discussões da maneira que achassem mais conveniente, mas sempre seguindo a orientação de apresentar as propostas recebidas previamente e recolher as novas propostas levadas para os eventos.

Depois de apresentadas as propostas, caso o autor de uma delas quisesse se manifestar, para defender e explicar o motivo da demanda, era dado a ele esse espaço. Em seguida eram divididos grupos de acordo com o sub-eixo escolhido, e assim essas pessoas deliberavam acerca das propostas que consideraram prioridades para a temática, dentro do território. As prioridades eram definidas através de voto, quando necessário.

Cabe aqui estabelecer um ponto crítico desse processo. Da maneira como ocorreram as decisões de priorização, o grupo de pessoas que estivesse mais mobilizado, e em maior número, poderia acabar por conseguir impor que suas propostas fossem priorizadas, reforçando a exclusão de demandas minoritárias, ou que não conseguissem um volume grande de mobilizados.

Ao final das segundas rodadas, também foram eleitos os representantes do Colegiado Executivo (titulares e suplentes), por eixo, e proporcional ao número de municípios por microterritório. Ao todo, elegeram-se 783 representantes da sociedade civil, sendo 426 titulares e 357 suplentes. Participaram das segundas rodadas, 8.361 pessoas no total, sendo elas de 520 municípios.

TERRITÓRIO	2ª ETAPA
NORTE	470
MEDIO E BAIXO JEQUITINHONHA	600
MUCURI	372
SUDOESTE	268

VALE DO AÇO	424
MATA	521
VERTENTES	550
CENTRAL	249
ALTO JEQUITINHONHA	398
VALE DO RIO DOCE	932
CAPARAÓ	723
NOROESTE	492
METROPOLITANO	617
TRIANGULO NORTE	600
TRIAGULO SUL	385
OESTE	400
SUL	360
Total MG	8.361

Figura 2: Número de participantes nos Fóruns Regionais de Governo, por território, 2015.
 Fonte: Seplag, Balanço dos Fóruns Regionais de Governo, 2015.

O propósito dos debates realizados na 2ª rodada dos fóruns regionais foi a construção de um diagnóstico para o território. Por meio das dez prioridades elencadas em cada grupo temático, fez-se um “retrato” daquilo que se considerou mais urgente e merecedor de maior atenção em cada território e, assim, nortear as ações e políticas que deveriam ser realizadas primeiro para atender às necessidades da população (PEREIRA, 2015).

O total de demandas recebidas foi de 12.689, de acordo com a Figura 3:

TERRITÓRIO	QUANTIDADE DE PROPOSTAS LEVANTADAS	QUANTIDADE DE PROPOSTAS PRIORIZADAS
ALTO JEQUITINHONHA	424	131
CAPARAÓ	516	101
CENTRAL	291	104

MATA	1.562	112
MÉDIO E BAIXO JEQUITINHONHA	1.228	169
METROPOLITANO	1.210	164
MUCURI	1.596	95
NOROESTE	806	106
NORTE	717	142
OESTE	322	144
SUDOESTE	558	81
SUL	817	156
TRIÂNGULO NORTE	269	110
TRIÂNGULO SUL	423	122
VALE DO AÇO	482	89
VALE DO RIO DOCE	486	119
VERTENTES	982	92
Total MG	12.689	2.037

Figura 3. Número de propostas levantadas e propostas priorizadas nos Fóruns Regionais de Governo, por território, 2015.

Fonte: Seplag, Balanço dos Fóruns Regionais de Governo, 2015.

A metodologia dos fóruns também previu a execução de etapas devolutivas, que seriam as etapas para que as secretarias de estado apresentassem respostas às demandas encaminhadas durante a segunda etapa. As propostas foram primeiramente classificadas em quatro segmentos, a fim de facilitar o ordenamento e a verificação do que já estava previsto no planejamento. Esses segmentos foram: custeio, gestão, investimento e pessoal.

As despesas de custeio se referem às relacionadas à manutenção das atividades dos órgãos da administração pública, e que contribuem, portanto, para a garantia de prestação dos serviços públicos; a exemplo podemos citar as despesas com água, energia, e derivados. Já as demandas de gestão são aquelas que não carecem de dispêndio maior de recursos, e que podem ser solucionadas a partir de melhorias na gestão do serviço público, como articulações entre

setores e desburocratização. As demandas de investimento são as que produzem aumento patrimonial, incrementando valor a algo já existente ou adquirindo um novo bem, como as obras públicas. Por último, as demandas referentes a pessoal são as que envolvem aumento no quadro de servidores do estado, tais como concursos públicos ou contratações.

No início de 2016, mais especificamente entre fevereiro e março, ocorreram as primeiras fases das etapas devolutivas, que contaram com a participação de aproximadamente 1200 pessoas. Neste período, foram tratadas apenas as demandas relativas a custeio e gestão. Devido à situação financeira do estado, e também pelo fato do estado estar próximo ao limite da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), não foi possível a disponibilização de recursos para as demandas referentes a investimento e gastos com pessoal. Assim, demandas como: a abertura de edital para concursos, ou nomeações de concursos já realizados, aumento de equipes, obras, investimentos em infraestrutura, pavimentação de rodovias, e outras nessa mesma linha, foram, por enquanto, deixadas em segundo plano.

Com isso, o Colegiado Executivo de cada Fórum se reuniu para escutar as respostas das demandas encaminhadas, debater sobre elas e se atualizar sobre o panorama financeiro do estado, incluindo a evolução de gastos. Os dados foram apresentados de maneira didática e mais acessível à população. Os Fóruns configuraram, dessa maneira, um espaço para dar maior transparência às ações do governo, e exercer a responsividade.

Devido ao grande número de propostas recebidas, as devolutivas de custeio e gestão tiveram que ser fragmentadas. Assim, na primeira parte da etapa devolutiva, com duração de apenas um dia, a coordenação dos Fóruns e representantes das secretarias que receberam um volume maior de demandas¹⁰ apresentaram, em cada um dos territórios, as demandas recebidas para os colegiados executivos e para os respectivos secretários executivos.

O restante das devolutivas referentes à classificação de custeio e gestão foram repassadas em reuniões com os secretários executivos, na Cidade Administrativa, ficando a cargo

¹⁰ Foram elas: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (Sedese); Secretaria de Estado de Saúde (SES); Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário (Seda); Secretaria de Estado de Educação (SEE); e Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater).

dos 17 secretários o repasse das pautas tratadas nessas reuniões para o colegiado executivo de cada território. Esse repasse está sendo feito nos meses de maio e junho de 2016, após o término de todas as reuniões relacionadas às devolutivas de custeio e gestão. Os secretários executivos contam com a ajuda de dois técnicos que compõem a equipe dos Fóruns da Seplag. Concomitantemente a essas reuniões, ocorreram encontros para apresentar aos secretários executivos toda a estrutura do estado, a fim de ampliar o conhecimento dos secretários sobre o organograma estadual e mostrar outras possibilidades de órgãos que podem oferecer serviços.

As devolutivas de investimento e pessoal, por sua vez, estão previstas para ocorrer em Belo Horizonte, nos dias 23 e 24 de junho, quando também haverá uma palestra sobre a importância da participação como instrumento democratizante.

A periodicidade é, de acordo com Fung (2004), uma característica importante do desenho de uma IP, sendo que a frequência das reuniões deve ser decidida de acordo com seu propósito. Ou seja, uma IP como os Fóruns Regionais deve se reunir com maior frequência, já que objetiva a governança democrática, e deve estar sempre atualizada para com os problemas advindos dos territórios, para que o retorno dos investimentos em políticas públicas possa ser avaliado; também para que a população consiga acompanhar as ações resultantes do processo de participação.

Em relação à periodicidade dos encontros com os Colegiados Executivos, organizados pela equipe dos Fóruns, em teoria, deveriam acontecer a cada três meses. Contudo, no decorrer da implementação, a percepção foi de que não havia a necessidade de tantos encontros coletivos. Assim, a periodicidade dos encontros acabou não restando definitiva, ocorrendo a depender das necessidades observadas. Essa menor frequência também tem se justificado por existir ações paralelas aos grandes encontros realizados, tais como as oficinas de internacionalização¹¹, e reuniões focalizadas em áreas específicas. Além disso, a equipe da Segov prevê retornos aos territórios, para apresentar o plano de ação que será elaborado pela Seplag, a

¹¹ As oficinas de internacionalização são caracterizadas pela parceria entre os Fóruns Regionais de Governo e a Assessoria de Relações Internacionais do governo de Minas Gerais, com a finalidade de fomentar articulações para a internacionalização de instituições, municípios, e até mesmo do próprio estado. Além disso, também objetiva a divulgação das políticas públicas estaduais no intuito de ampliar as relações com outros países e culturas.

partir dos diagnósticos levantados com base nas demandas captadas; bem como encontros mais frequentes com os secretários executivos para monitorar as atividades e captar vulnerabilidades na maneira como os Fóruns ocorrem, a fim de aprimorar o processo pelo qual se dá a participação em Minas Gerais.

O local de cada encontro também é variável importante do desenho, pois está relacionado à acessibilidade da IP. O local, nos FRGs, é definido através de análise da extensão do território, e levando em consideração suas cidades polo, onde existem maiores possibilidades de lugares que cumpram com os requisitos necessários para os eventos. Os fóruns, por se constituírem como espaços de livre acesso, devem levar em conta a viabilidade de acesso por toda a população. Assim, é necessário observar a acessibilidade dos locais, facilidade de acesso, capacidade de lotação, dentre outros, de modo que evite a exclusão da população mais vulnerável. Com isso, as rodadas ocorreram principalmente em instalações governamentais, como escolas, e já que não demandariam dispêndio extra de recursos por parte do estado.

Quanto ao público, todas as pessoas interessadas em colaborar com o planejamento das ações de governo podem participar dos Fóruns Regionais. As primeiras e segundas rodadas tiveram a intenção de abranger o maior número de pessoas, apesar de não ter sido elaborada nenhuma estratégia de seleção de público, e mobilização de grupos diversos da sociedade.

Terminadas essas duas rodadas, a partir da indicação dos secretários executivos e eleição do colegiado executivo, as reuniões ocorrem com esses representantes, que se tornam os responsáveis pelo repasse das informações e das pautas discutidas, bem como fica a deles, levar toda e qualquer demanda da população para os debates, sem distinção de qualquer origem.

1 - Reunião com setorialistas

- Ocorre semanalmente na Cidade Administrativa de Minas Gerais;
- Participam os 16 representantes das secretarias previstas no Decreto nº 46.774, de 09/06/2015;
- Objetiva avaliar as etapas já ocorridas em cada território e planejar as demais, bem como indicar os contatos regionais para mobilização

2 - Reunião prévia

- Ocorreu nos territórios nos dias anteriores à 1ª e 2ª etapa;
- Participavam os representantes regionais de cada território;
- Objetivava instruir os regionais sobre a metodologia dos eventos e objetivos dos Fóruns, além de proporcionar um primeiro contato entre as diversas regionais de um território.

3 - 1ª Rodada

- Instalação dos Fóruns em cada território;
- A participação era aberta a toda população que estivesse interessada;
- O objetivo era apresentar à população presente a metodologia dos Fóruns, a forma de funcionamento, e esclarecer as possíveis dúvidas sobre as Ips.

4 - 2ª Rodada

- Retorno aos territórios para as discussões temáticas previstas, de acordo com os eixos do PMDI;
- A participação era aberta a toda população que estivesse interessada;
- O objetivo era coletar as demandas da população para viabilizar um diagnóstico territorial que subsidiaria a revisão do PPAG;
- Também eram eleitos os membros do Colegiado Executivo por parte da sociedade civil (titulares e suplentes).

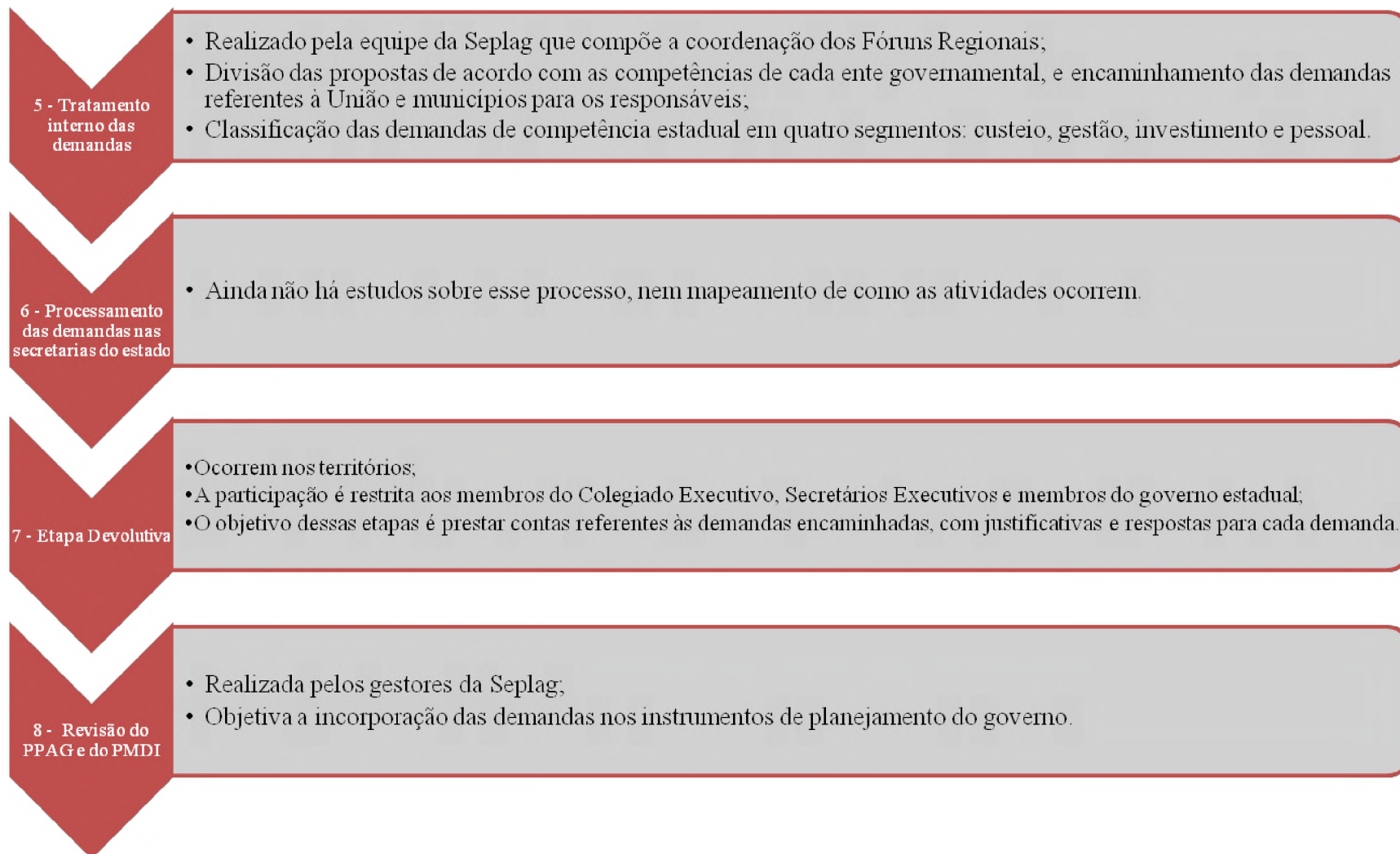


Figura 4: Descrição das etapas dos Fóruns Regionais de Governo
Fonte: Elaboração própria

4.3 Análise Descritiva Dos Fóruns Regionais De Governo

4.3.1 Desafios e Entraves

Nesta seção será feita uma análise crítica da estrutura dos Fóruns Regionais de Governo, baseada nas abordagens de Fung (2004) acerca do desenho institucional das IPs. Desse modo, aqui serão tratadas as falhas dos Fóruns em se consolidar como uma instituição participativa forte e permanente. Essa análise será feita tendo por base as observações realizadas durante o período de agosto de 2015 a maio de 2016. Assim, a primeira parte da análise tem caráter qualitativo.

Os Fóruns são uma iniciativa inovadora dentro do estado de Minas Gerais; por meio deles, o governo foi responsável pelas primeiras movimentações no nível estadual em prol de uma administração pública de caráter mais societal. Contudo, a forma como os trabalhos têm sido conduzidos, inclusive por seu ineditismo e sua introdução recente, nem sempre são os mais adequados, tendo em vista o que já foi exposto acerca dos objetivos dessa IP no capítulo 4.

- Seleção dos participantes

Em primeiro lugar, a seleção de participantes não foi feita de forma ativa (Fung, 2004), ou seja, não houve mobilização focalizada, em busca de aumentar a representatividade dos grupos que são sub-representados. Ainda que toda a população, em teoria, esteja apta a participar, grande parte da equipe responsável por esse procedimento mobilizou políticos e lideranças locais, com o intuito de que eles mobilizassem a população, e com isso gerando brechas para a mobilização por interesses políticos. Existia um servidor responsável por mobilizar movimentos sociais, mas o fez em menor proporção.

- Duração dos eventos

Os temas tais como propostos nos Fóruns são muito abrangentes, portanto, as discussões às vezes ficaram prejudicadas. O tempo proposto para discussão de cada um dos cinco eixos foi reduzido – os eventos ocorriam em um único dia - ; assim, as discussões iniciadas nem sempre terminaram com uma solução proposta, já que o tempo não era em geral viável para que fossem expostos todos os argumentos. Essa é uma problemática não apenas do desenho dos Fóruns, mas também das reuniões com os secretários executivos; muitos deles tiveram que se abster de comentários que fomentariam as discussões, ou da apresentação de informações relevantes, dada a programação do tempo realizada.

- Desenho institucional

Um outro gargalo observado no próprio desenho dos Fóruns Regionais de Governo, é o fato de que não prevê a obrigatoriedade do gestor em acatar as deliberações advindas das discussões ocorridas nos Fóruns. Com isso, tornam-se IPs meramente consultivas; retomando Fung (2004), o fato de não poder confiar que as discussões serão levadas em consideração pelos agentes públicos, diminui o interesse da população por essa arena de participação. A questão foi abordada por cidadãos durante as primeiras etapas, que questionaram o poder de decisão dos Fóruns. Uma IP pouco empoderada pode não gerar discussões pertinentes, ou gera poucos incentivos para tal; e muitas vezes pouco qualificadas, já que o interesse dos atores sociais é baixo.

- Avaliação e Impacto

A falta de uma estrutura focada em medir os impactos desses investimentos em participação social é uma lacuna dentro dessa IP, pois não há como saber em que medida os Fóruns tem alcançado seus objetivos, ou em que medida eles tem sido eficazes. Para tanto, há a necessidade de criação de uma equipe de avaliação e monitoramento dos impactos, para verificar os progressos resultantes desse processo democrático participativo. Sem essas avaliações, que também não estão previstas no planejamento dos Fóruns até o momento, não há como saber, por exemplo, se e em que medida houve aumento dos investimentos nas áreas de maior

vulnerabilidade. Isso compromete algumas das diretrizes dos Fóruns, entre elas, ampliar o controle social, por meio da transparência.

- Mobilização dos servidores

Outra lacuna percebida foi o baixo conhecimento de algumas equipes que compõem os Fóruns, principalmente dos servidores em um patamar mais baixo, em compreender o objetivo dos Fóruns; sendo assim, esses funcionários tendem a não incorporar as visões de futuro desejadas a partir dessa iniciativa. Além disso, eles acabam por não enxergar a necessidade e importância dessa nova maneira de administrar, e assim, não se esforçam o suficiente para seu êxito. Essa limitação nem sempre é culpa do funcionário, mas dos gestores não perceberem a necessidade de introduzir e repassar os objetivos da organização para esses membros da equipe, e também não atentarem que muitos servidores possuem um entendimento diferente sobre a cultura organizacional. Assim, seriam necessárias capacitações para que esses funcionários compreendam as abordagens teóricas e práticas incorporadas pelos Fóruns, para que possam reproduzi-las e auxiliar no processo de desenvolvimento e aprimoramento das técnicas utilizadas.

- Divulgação e Mobilização

Devido à grande extensão territorial do estado de Minas Gerais e o grande número de municípios existentes, aproximadamente 15% da sua população vive em áreas rurais. Assim, essa não possui, na maioria das vezes, acesso à internet, principal meio de veiculação das informações dos Fóruns, que acontece através dos boletins eletrônicos enviados quinzenalmente para os emails cadastrados, das mídias sociais, como *facebook* e *twitter*, e de notícias publicadas pela Agência Minas. Outras tantas pessoas vivem em áreas periféricas, e comunidades com baixo acesso aos meios de comunicação e informação.

É importante pensar em uma maneira de conseguir mobilizar o maior número de segmentos da sociedade, bem como promover uma pluralidade de atores nos Fóruns, principalmente para que não haja exclusão da população mais vulnerável. Fung (2004) aborda essa temática, apontando soluções, como a escolha específica dos participantes de maneira que

eles espelhem democraticamente a população. Ou mesmo a adoção de “mobilizações afirmativas” dentro dessas IPs, ou seja, focadas sobre grupos tradicionalmente excluídos dos canais políticos. A terceira e última solução apontada pelo autor é a criação de incentivos estruturais para incitar a participação daqueles cidadãos historicamente marginalizados, seja por condições socioeconômicas, culturais, por gênero, e afins. Assim, pode-se prever, no desenho dos fóruns, paridade entre determinados grupos, apoio financeiro/logístico para a participação nos eventos, entre outros.

Para tanto, é necessária a capacitação do corpo técnico dos Fóruns, para que haja mobilizações específicas para determinados grupos da sociedade e o acompanhamento dos participantes, sempre na busca de uma maior democratização do público.

- Acesso e Acessibilidade

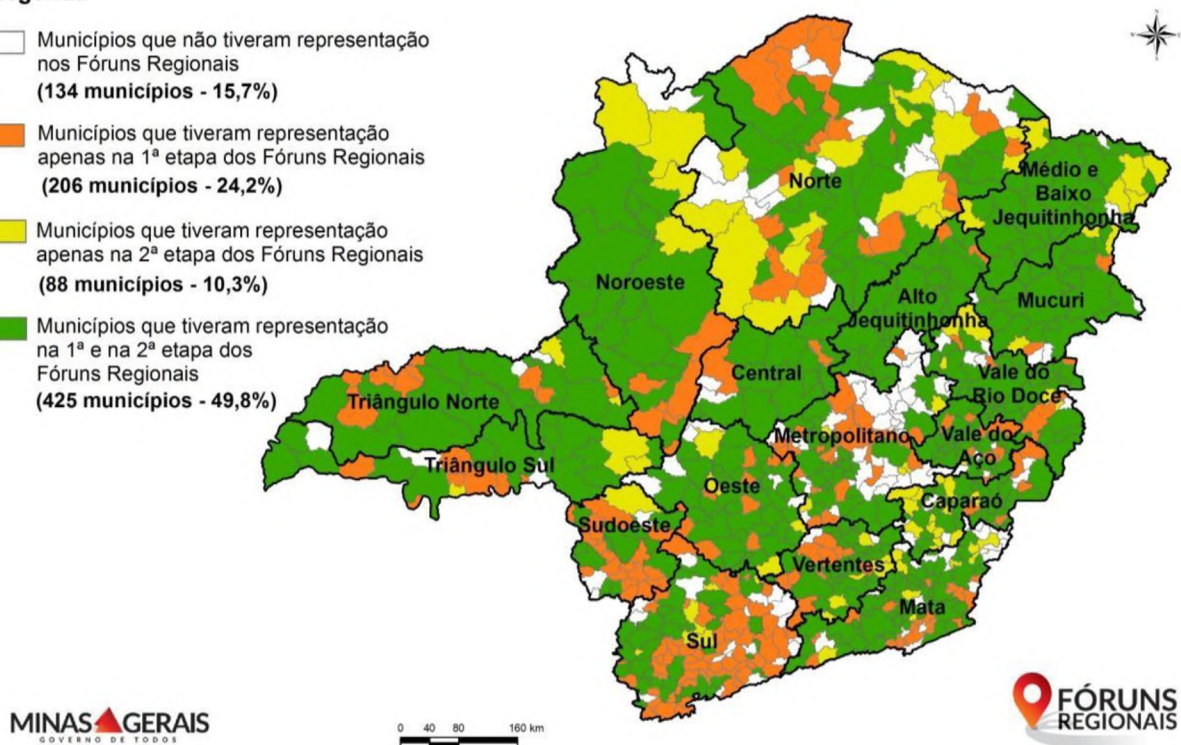
A questão logística também merece atenção, visto que o local de acontecimento dos Fóruns deve ser planejado para que seja de fácil acesso para a população do território, e viável. Assim, nem sempre a escolha das cidades polo é uma boa estratégia, já que algumas se encontram afastadas dos centros geográficos dos territórios, dificultando o deslocamento de grande parte da população, perdendo assim em volume de participantes e, conseqüentemente, diminuindo a capacidade democratizante dos Fóruns e a qualidade das discussões pautadas.

Para além dos habitantes do município onde esses encontros vão ocorrer, deve-se pensar na acessibilidade¹² para todos, o que entra mais uma vez na questão da exclusão da população vulnerável, como deficientes físicos, visuais, auditivos, dentre outros. Os Fóruns devem pensar em lugares de fácil acesso para essas pessoas, e na elaboração de materiais e fornecimento de serviços especiais para que essas pessoas possam ser incluídas no processo de participação.

¹² Mudanças foram feitas de acordo com as necessidades observadas durante os Fóruns. Assim, já houve progresso nas questões relacionadas à acessibilidade aos deficientes. Pois a partir do Fórum instalado no Vale do Aço, percebeu-se a necessidade de rampas de acesso para cadeirantes. Assim, para a realização dos eventos, quando o local não possui acessibilidade, uma empresa é contratada para instalar rampas de acesso.

Legenda

- Municípios que não tiveram representação nos Fóruns Regionais
(134 municípios - 15,7%)
- Municípios que tiveram representação apenas na 1ª etapa dos Fóruns Regionais
(206 municípios - 24,2%)
- Municípios que tiveram representação apenas na 2ª etapa dos Fóruns Regionais
(88 municípios - 10,3%)
- Municípios que tiveram representação na 1ª e na 2ª etapa dos Fóruns Regionais
(425 municípios - 49,8%)



Mapa 2: Municípios representados na 1ª e 2ª etapa dos Fóruns Regionais de Governo
Fonte: Seplag. Apresentação Balanço dos Fóruns Regionais de Governo. 2015

- Contingências financeiras

Como os Fóruns têm sido espaços para a dotar de maior transparência o orçamento governamental, os participantes foram informados sobre a situação financeira do estado. Contudo, há que dar continuidade aos processos já iniciados.

É necessário que se possa atender ao máximo as demandas enviadas pela população, ainda que com recursos escassos. Isso porque as IPs, de acordo com Fung (2004) geram mais participação, quanto mais empoderadas forem e mais altas forem as apostas. Ou seja, se os participantes não veem resultados dos processos participativos, eles tendem a abandonar as IPs que sustentam. Assim, uma IP que afeta as decisões públicas, acaba por se empoderar, e levar os participantes a se engajarem nas deliberações.

Ainda, de acordo com o autor, as IPs que geram participação contínua tendem a gerar benefícios importantes, tais como maior aprendizado por parte dos atores sociais e *accountability*.

-Preparo das secretarias

Algumas secretarias participaram mais ativamente da captação de demandas para a realização do diagnóstico territorial, estando presentes nas primeiras e segundas rodadas, por meio de representantes que eram enviados para acompanhar os Fóruns. Essas secretarias puderam ter uma percepção maior sobre o que seriam as demandas encaminhadas e sobre quais eram as necessidades da população, podendo responder com mais clareza, posteriormente, às solicitações. Nesse ponto, é possível perceber como o diálogo mais próximo facilita a compreensão das demandas da sociedade, e como a capacidade de responder a essas demandas é maior se o ator governamental estabelece uma proximidade com o cidadão.

Em contrapartida, para outras secretarias houve dificuldade em responder o que estava sendo solicitado, havendo incompatibilidade entre demanda e devolutiva. As secretarias não conseguiam compreender e interpretar as demandas, e havia um descolamento entre o que estava sendo pedido, e as respostas por elas elaboradas. Assim, a capacidade de responder às demandas (seja positivamente, seja negativamente, justificando a decisão) por parte dessas secretarias que se mantiveram distantes durante os acontecimentos dos Fóruns não conseguiram atender às expectativas da população e até mesmo dos representantes do governo, que tiveram que se mobilizar para auxiliar essas secretarias com as devolutivas.

É importante observar que esse entrave denota que os técnicos, sozinhos, têm dificuldades em formular políticas públicas condizentes com a realidade e que, de fato, o diálogo tenha um efeito positivo sobre a população.

Assim, o aumento da interlocução das secretarias com os representantes dos Fóruns e um maior engajamento das mesmas na participação e na institucionalização da participação seria uma estratégia importante para que as secretarias consigam dialogar e

responder corretamente às demandas apresentadas e melhorar a qualidade da informação e da resposta repassada aos cidadãos e do atendimento, quando for o caso.

4.3.2 Potencialidades

Os Fóruns Regionais de Governo se configuraram como uma iniciativa inovadora para o estado de Minas, e muitas potencialidades dessa IP já podem ser observadas. A primeira delas, cuja operacionalização acabamos de analisar, é o objetivo mesmo da formulação de políticas públicas regionalizadas e de em conjunto com a população, com base no diagnóstico elaborado a partir da captação das suas demandas.

Para além desses pontos, também há que se observar que ainda não é possível analisar se as demandas recebidas pelos Fóruns foram de fato priorizadas, já que a revisão anual do PMDI ainda não foi finalizada e divulgada. Contudo, percebe-se uma movimentação de algumas secretarias no intuito de incorporar essas demandas, sendo elas: de Saúde, Educação, Assistência Social, Desenvolvimento Agrário, Direitos Humanos e algumas outras. Essas secretarias possuem, em seu corpo técnico, gestores e outros servidores com um histórico de ativismo social, ou seja, servidores já se encontram mais ligados aos movimentos sociais ou possuíam com eles uma relação de maior proximidade. Abers e Bulow (2011) sustentam essa hipótese ao inferir que a dissociação entre os atores estatais e a sociedade é algo complexo, pois a interação de quem está dentro do serviço público com questões referentes ao ativismo é forte.

Os movimentos sociais têm lutado tanto para transformar comportamentos sociais como para influenciar políticas públicas. Como parte desses esforços, muitas vezes se mobilizam em prol de mudanças nos processos de tomada de decisão estatal, demandando a inclusão da sociedade civil em novos espaços participativos. Essa demanda implica não somente na criação de espaços de diálogo entre atores da sociedade civil e do governo, mas da maior presença de ativistas de movimentos sociais dentro do próprio Estado (ABERS E BULOW, 2011, p. 65)

Sendo assim é possível identificar uma maior presença de ativistas de movimentos sociais ocupando cargos dentro dos governos, inclusive em áreas estratégicas, o que na visão de Alvarez (1998 *apud* Abers e Bulow, 2011) não se caracteriza como uma cooptação, contudo,

apresenta esses riscos. No entanto, a tendência desses atores é de se engajarem mais na tentativa de elaborarem políticas públicas que promovam a igualdade.

A integração de canais participativos locais também é um ponto alto dos Fóruns, pois percebe-se no processo de integração e na tentativa de estabelecer uma maior proximidade entre os representantes das regionais, a possibilidade de se realizar políticas interregionais e intersetoriais. No entanto, é necessário que primeiramente introduza nesses representantes os mesmos ideais do qual os idealizadores dos Fóruns partilham.

Outra importante potencialidade que pode emergir a partir dos Fóruns é a da intersectorialidade governamental. De acordo com Menicucci (2002), ainda que os órgãos estaduais tenham suas unidades, é necessário pensar no conjunto do aparelho estatal como um todo, já que os problemas sociais existentes são complexos - derivam de uma realidade e de sujeitos heterogêneos. Para tanto, é necessário que as políticas públicas tenham uma natureza tal qual a da realidade que precisa mudar. A autora argumenta que essa é a única maneira de se conseguir um verdadeiro impacto, principalmente para os problemas sociais.

A partir do momento em que o gestor é capaz de perceber isso, ele consegue se articular para integrar os órgãos do governo. Mas ,para que isso ocorra, é necessária uma mudança no modo de pensar do agente público, e desenvolver a capacidade de cooperação:

As ações integradas de vários setores devem ser feitas em função de prioridades definidas a partir de problemas de uma população específica, definida territorial e socialmente. Ou seja, ao invés de metas setoriais a partir de demandas ou necessidades genéricas, trata-se de identificar problemas, potencialidades e soluções, a partir de recortes territoriais que identifiquem conjuntos populacionais em situações socioeconômicas similares (MENICUCCI, 2002, p. 12)

Assim é possível perceber que os Fóruns ampliaram a capacidade de se por em prática a intersectorialidade das políticas públicas , através da criação dos territórios de desenvolvimento e por uma certa “centralização”, por parte do governo, dos canais de captação de demandas. Seja como for, os Fóruns se configuram como um facilitador para a realização de políticas públicas intersectoriais. Cabe agora ao gestor se utilizar dessa capacidade.

Outro ponto importante foi a aproximação, em termos administrativos, entre as regiões do estado e os governos locais, incluindo as regionais do governo estadual instaladas em microterritórios. O que foi possível perceber é que as regionais do estado, ainda que próximas, não tinham contato entre elas, até mesmo dentro de secretarias do estado. Assim, as reuniões com os setorialistas e interlocutores, realizou esta aproximação.

Contudo, ainda não há evidências de que essa proximidade tem sido utilizada para aprimoramento de políticas públicas e para facilitar a intersetorialidade. Outros estudos devem se focar sobre esse ponto, de grande relevância para a avaliação dos efeitos dos FRGs.

Os Fóruns são também um novo canal para o diálogo entre a população e os representante do estado, sendo assim, esse espaço para debates de temáticas públicas são importantes para fomentar o controle social e *accountability*, e assim reafirmar um papel mais central da população no que se refere às decisões públicas.

5 ANÁLISE DO PERFIL DO COLEGIADO EXECUTIVO

Esse capítulo visa confrontar o perfil da população mineira, através dos dados obtidos pela PAD-MG do ano de 2013, realizada pela Fundação João Pinheiro e do censo demográfico de 2010 do IBGE, com o perfil dos membros do Colegiado Executivo que compõem a estrutura dos Fóruns Regionais. Assim, tem por objetivo analisar a representação nessa IP, a fim de verificar se os Fóruns, tem conseguido ampliar a participação social e se tornar uma IP democratizante.

A análise será qualitativa, a partir de análise de dados coletados, tanto de fontes de censos realizados pelo governo, quanto por dados obtidos através de questionários repassados aos participantes dos Fóruns dentro do colegiado executivo, que exercem de alguma forma a representação sobre os demais participantes que os elegeram.

Nesta seção, as análises feitas serão comparativas à população mineira e sustentadas por embasamento teórico, quando houver necessidade. Alguns agrupamentos foram feitos nas divisões iniciais do questionário, com a finalidade de facilitar a análise.

De acordo com a PAD-MG, a população mineira era composta por 20.628.000 milhões de habitantes residentes. Isso representa mais de 10% da população brasileira, sendo o segundo estado mais populoso do Brasil, e o estado com maior número de municípios, 853, e o quarto em extensão territorial.

A amostra do colegiado executivo teve um total de 400 respostas num universo de 1360 pessoas, distribuídas nos 17 territórios, como mostram os gráficos abaixo. Isso representa quase 30% do colegiado.

O questionário foi distribuído para todos os membros presentes na primeira etapa devolutiva, e não era obrigatório para os presentes. Assim, manteve-se o anonimato dos membros, pedindo que se identificassem apenas pelo território e microterritório. E a amostra

pode ser considerada representativa pois foi dada a mesma oportunidade de participação a todos os membros presentes.

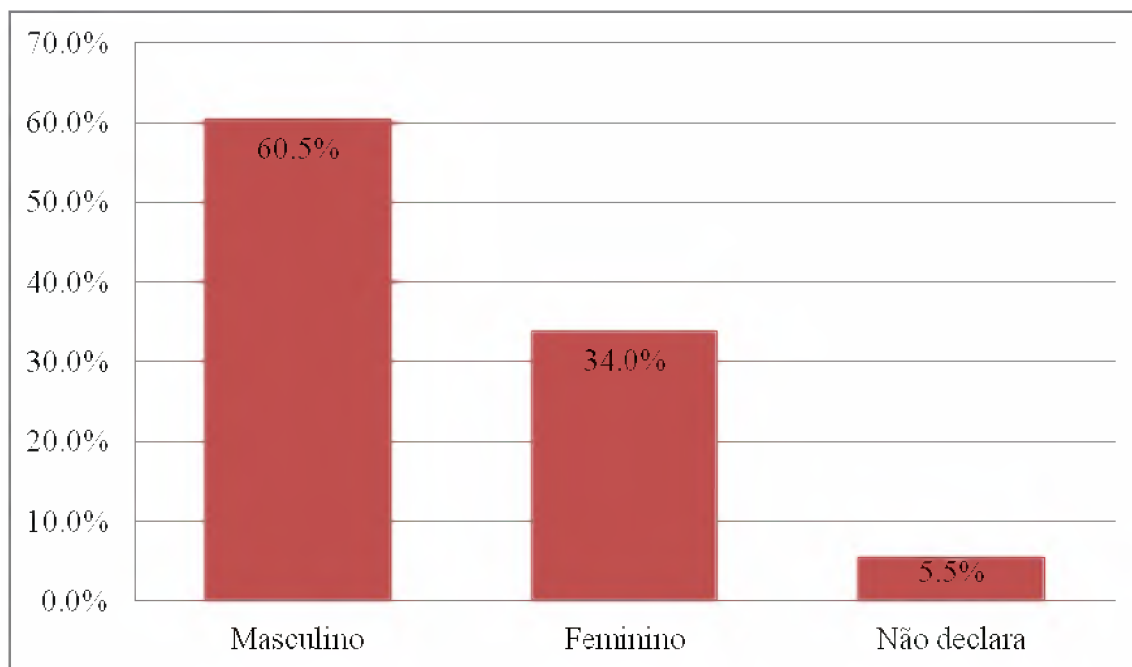


Gráfico 1: Classificação dos participantes por sexo (em %)

Fonte: Elaboração própria.

O gráfico acima reforça a ideia de que os homens são chamados a ser responsáveis pelas questões políticas, e que a mulher possui pouco espaço, ou tem que se ocupar de outras tarefas no momento em que os cidadãos são chamados para participar. A mulher, em geral, tem uma dupla jornada de trabalho, e essas duas ocupações (trabalho remunerado e trabalho doméstico) ocupam praticamente todo o tempo disponível.

Há uma menor representatividade feminina em geral nos espaços políticos; ainda que sejam maioria em termos populacionais, elas continuam subrepresentadas.

Assim, o gráfico reforça a subrepresentação das mulheres nesses espaços, apresentando números muito mais altos de homens (quase o dobro) no Colegiado Executivo dos Fóruns Regionais de Governo.

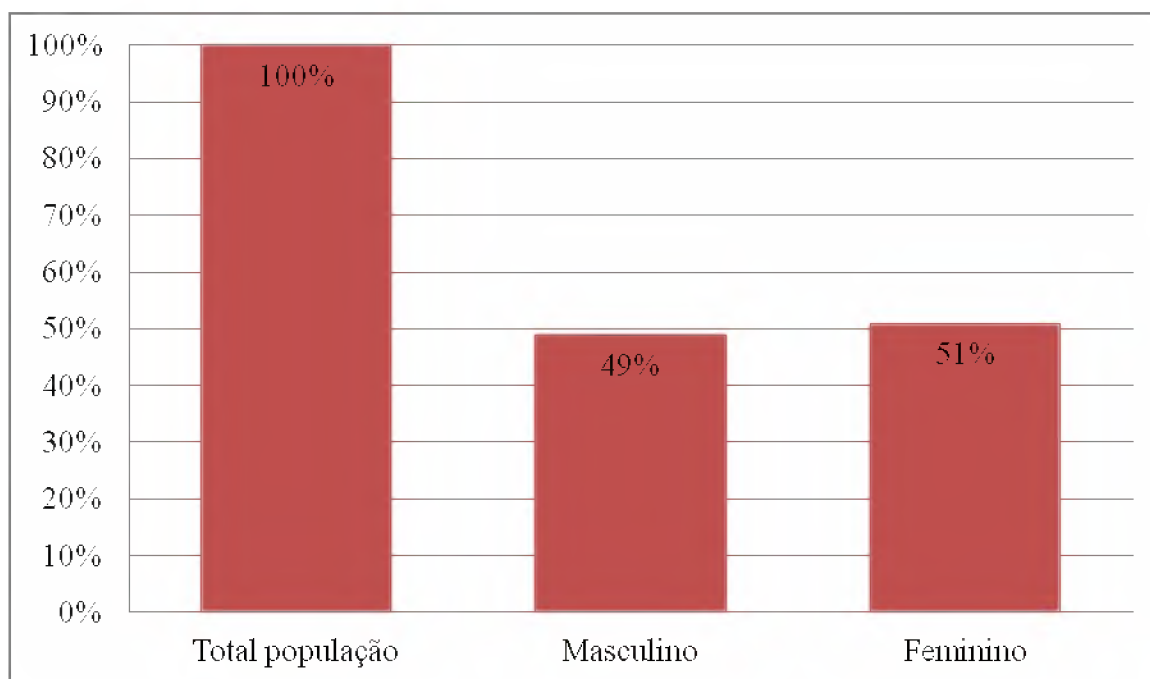


Gráfico 2: Classificação da população mineira por sexo (em %)

Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estatística e Informações (CEI), Pesquisa por Amostra de Domicílios de Minas Gerais (PAD-MG), 2013.

No que se refere à classificação quanto ao sexo biológico, Minas possui mais mulheres do que homens, como mostra o Gráfico 2. Contudo, apesar dessa diferença representar apenas 2% a mais de mulheres, o que significa um total de 412.560 mulheres, Minas é um dos estados onde essa discrepância entre o número de homens e mulheres é maior no Brasil.

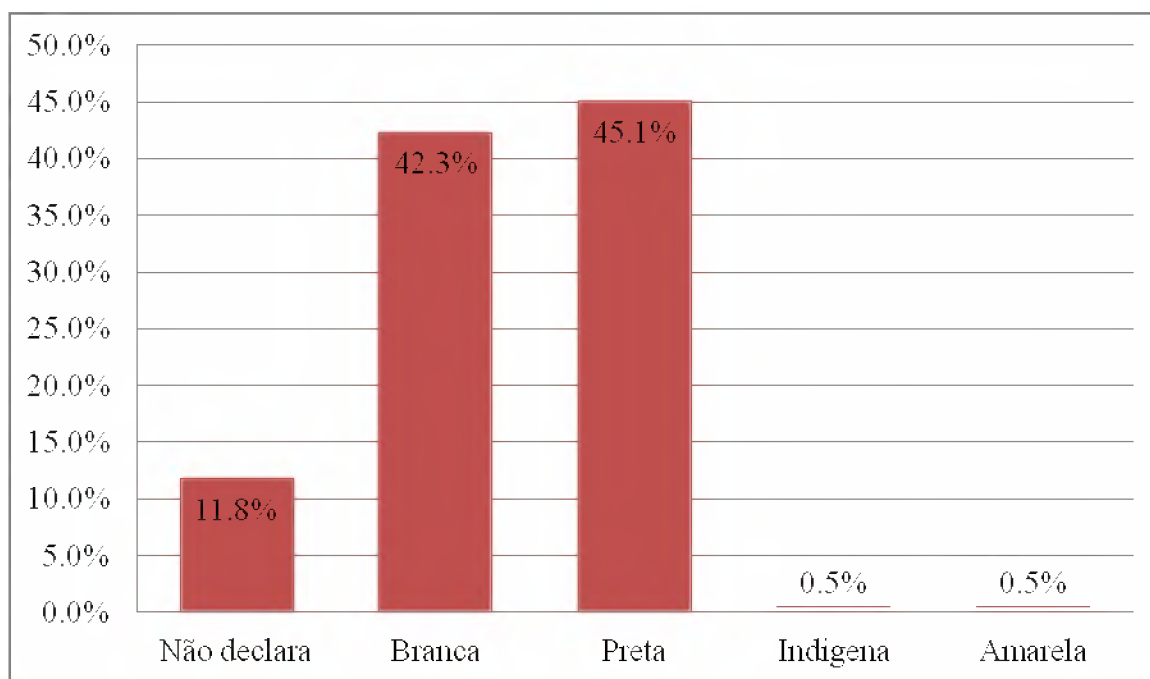


Gráfico 3: Classificação dos participantes por cor (em %)

Fonte: Elaboração própria.

No que se refere à declaração da cor da pele, a composição do Colegiado reflete parcialmente a composição da população mineira, tendo em sua maioria representante autodeclarados pretos. Contudo, a proporção de declarantes negros no questionário desta pesquisa é de 11,8% inferior ao mesmo dado referente à população mineira.

A taxa de abstenção nesta pergunta foi bem alta, superior a 10%, o que influencia na análise das variáveis que compõem o perfil do grupo analisado. Ainda sim, os dados apontam para uma inversão no que se prevê referente às instituições participativas.

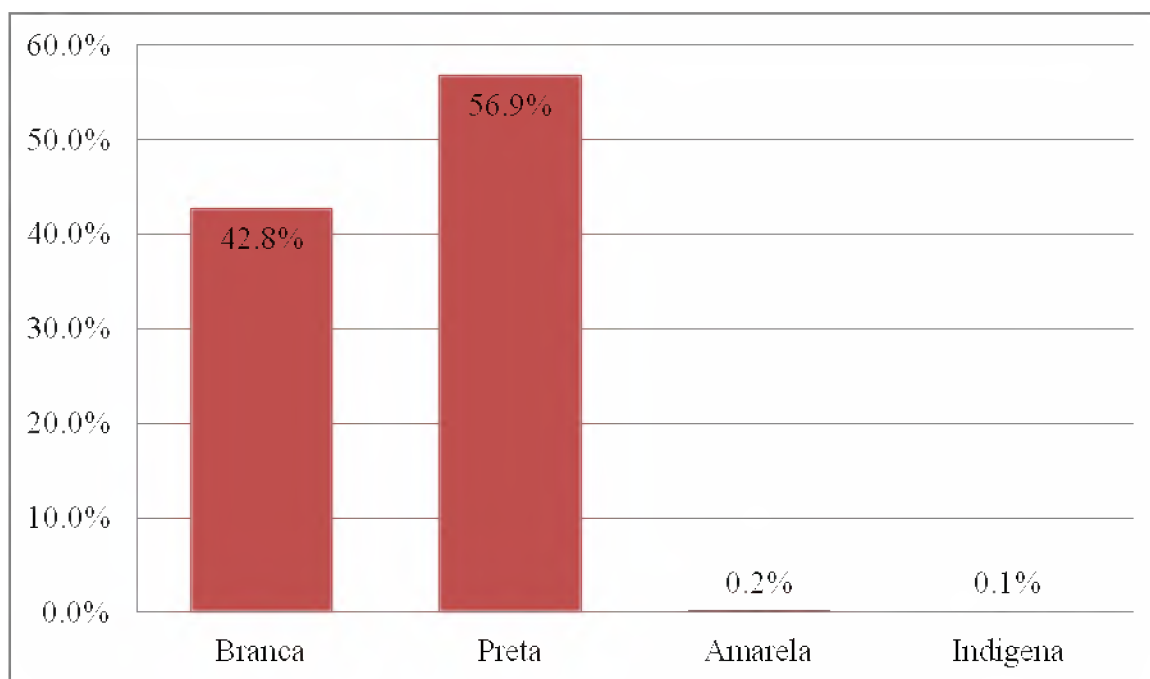


Gráfico 4: Classificação da população mineira por cor (em %)

Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estatística e Informações (CEI), Pesquisa por Amostra de Domicílios de Minas Gerais (PAD-MG), 2013.

Quando analisamos a cor declarada pelos participantes da PAD-MG, temos que em Minas a população é predominantemente preta¹³, tendo 56,9% da população autodeclarada negra, em detrimento de 42,8% de brancos. A população indígena é pouco expressiva, tendo uma maior concentração no norte e leste do estado, nas divisas com Bahia e Espírito Santo.

¹³ Para fins de análise, as declarações pardas foram somadas às pretas, como usual.

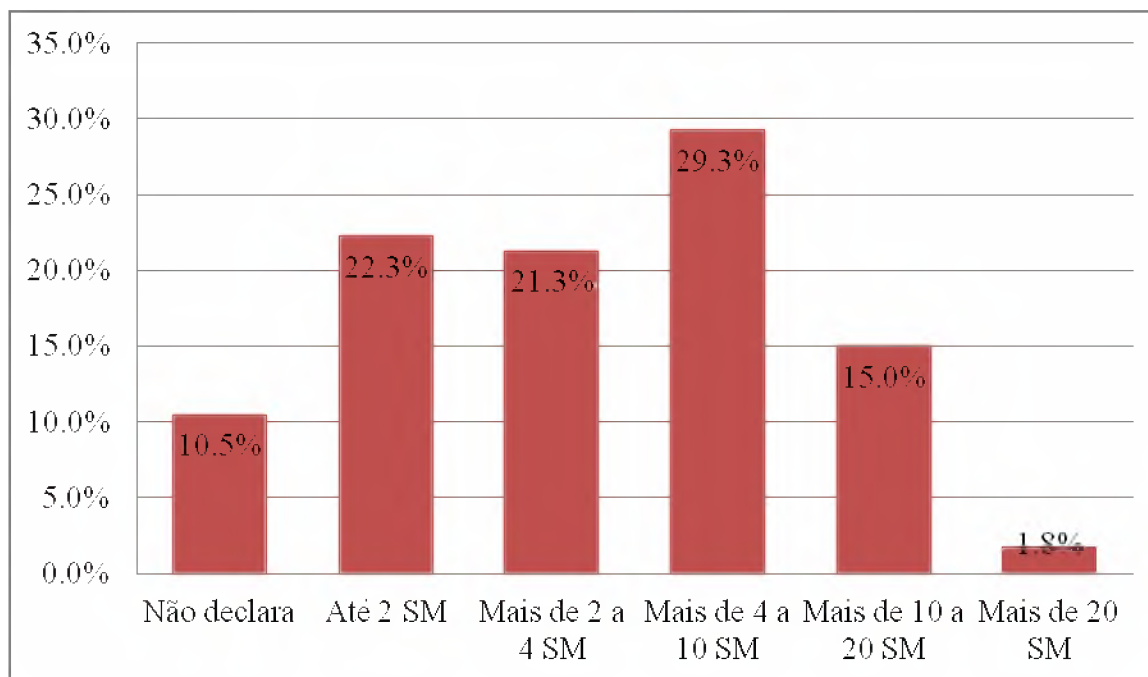


Gráfico 5: Classificação dos participantes por renda per capita (em %)

Fonte: Elaboração própria.

A partir do Gráfico 5, que apresenta os dados sobre a renda média dos participantes do questionário, é possível perceber que existe um percentual grande na faixa de 4 a 10 salários mínimos. Contudo, a maioria, cerca de 46,1% deles estão na faixa de acima de 4 salários mínimos, ou seja, possuem uma renda superior a R\$ 3.152,00. Isso quer dizer que a renda do Colegiado Executivo é mais alta do que a do perfil da população mineira, e reforça a teoria de que quem participa das arenas de deliberação pública são aqueles privilegiados economicamente. Fung (2004) também aponta isso em seus estudos, quando afirma que a composição desses espaços é formada, em sua maioria, por pessoas com melhores condições de vida.

Uma explicação para essa característica da composição dos respondentes é o fato de que havia necessidade de deslocamento de grande parte dos participantes para a participação nos FRG, e não houve nenhum tipo de subsídio para que as pessoas com renda mais baixa chegassem ao local dos encontros. Essa questão foi abordada por alguns membros do Colegiado Executivo quando questionados, por meio de ligações, sobre sua ausência durante a etapa devolutiva. Alguns deles responderam que os custos para deslocamento eram altos e não poderiam custeá-los. Assim, há uma seleção e reforço, ainda que involuntário, da população com maior renda.

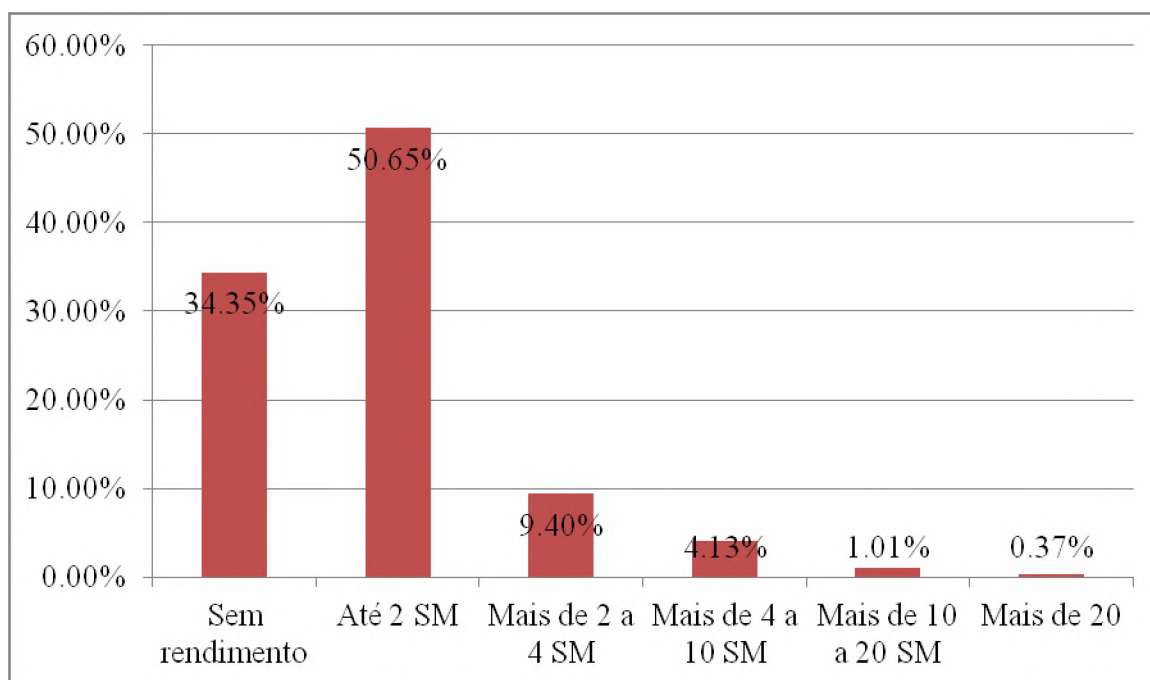


Gráfico 6: Classificação da população mineira por renda familiar (em %)
 Fonte: IBGE. Censo Demográfico de 2010.

No que diz respeito à renda, o IBGE¹⁴ contabiliza a de pessoas com idade superior aos 10 anos. Sendo assim, o número de mineiros nesta análise foi de 16.891.469 milhões. Temos que a maior parte dos mineiros ganha até 3 salários mínimos, caracterizando uma renda de até R\$ 1.760,00, considerada no Brasil como renda de classe média¹⁵.

Outro dado que chama a atenção no referido censo, é que a opção “sem rendimento” foi a que mais apareceu, o que representa 34,35% dos recenseados.

¹⁴ Para a variável renda, a fonte utilizada foi o IBGE, já que a PAD-MG apresentou problemas com essa variável.

¹⁵ No Brasil, de acordo com IBGE, a classe média, é considerada quando a renda familiar varia entre 2 e 10 salários mínimos.

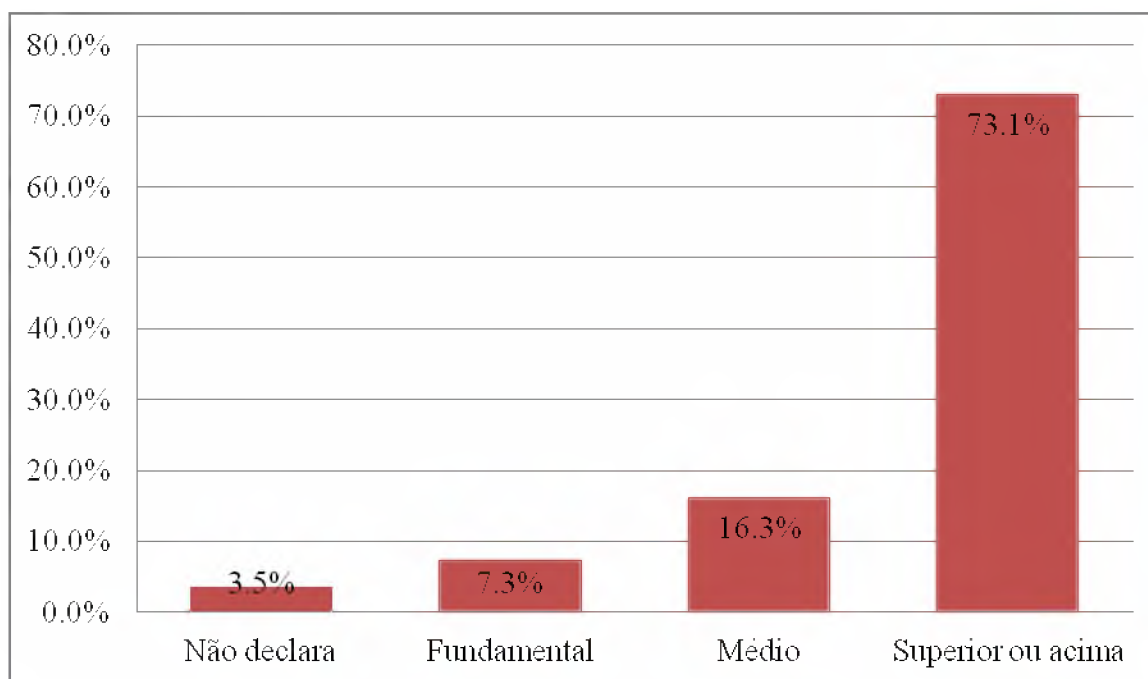


Gráfico 7: Classificação dos participantes por escolaridade (em %)

Fonte: Elaboração própria.

No que diz respeito à escolaridade dos participantes da pesquisa, tem-se que temos um Colegiado Executivo bastante escolarizado. Isso reflete o que alguns autores como Fung (2008) argumentam, que os cidadãos que se envolvem em processos participativos são aqueles mais politizados, que tem maior conhecimento dos assuntos tratados e também mais argumentos fundamentados em favor de suas prioridades.

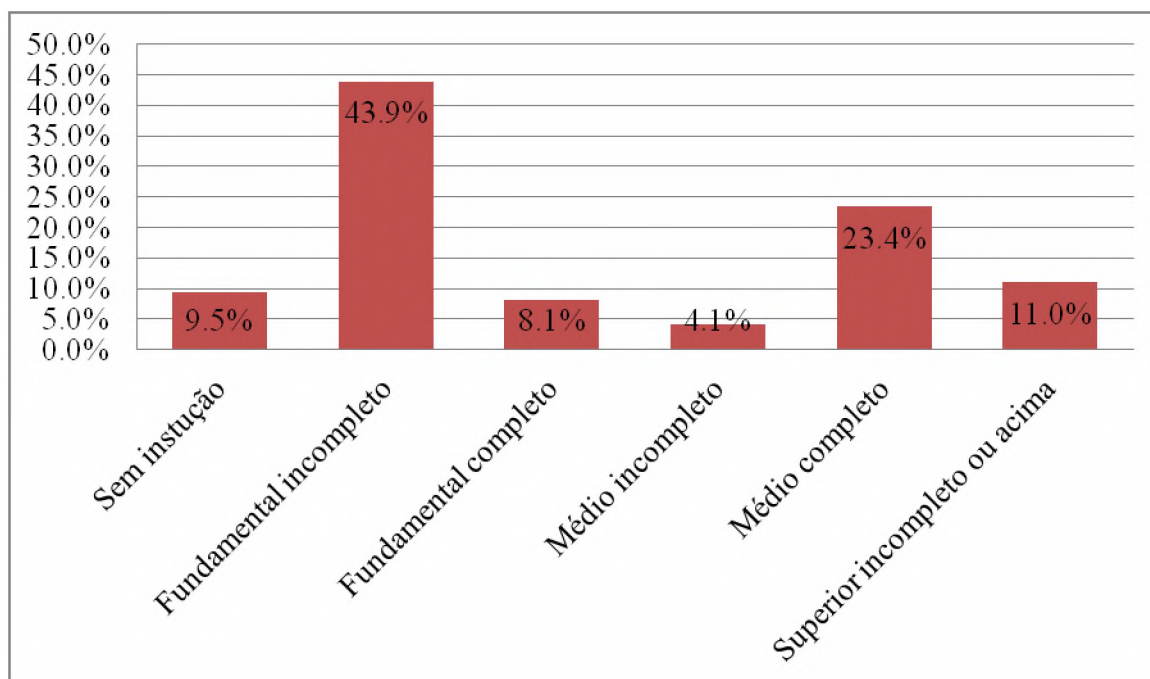


Gráfico 8: Classificação da população mineira por escolaridade (em %)

Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estatística e Informações (CEI), Pesquisa por Amostra de Domicílios de Minas Gerais (PAD-MG), 2013.

Nesse caso, quando observada a escolaridade da população mineira como um todo, temos que em sua maioria, os cidadãos possuem ensino fundamental incompleto. Sendo que 61,5% possui até o ensino fundamental completo. Assim, a análise dessa variável dentro dos Fóruns reforça o já apontado por Fung (2004), da participação dos mais escolarizados e instruídos nas IPs.

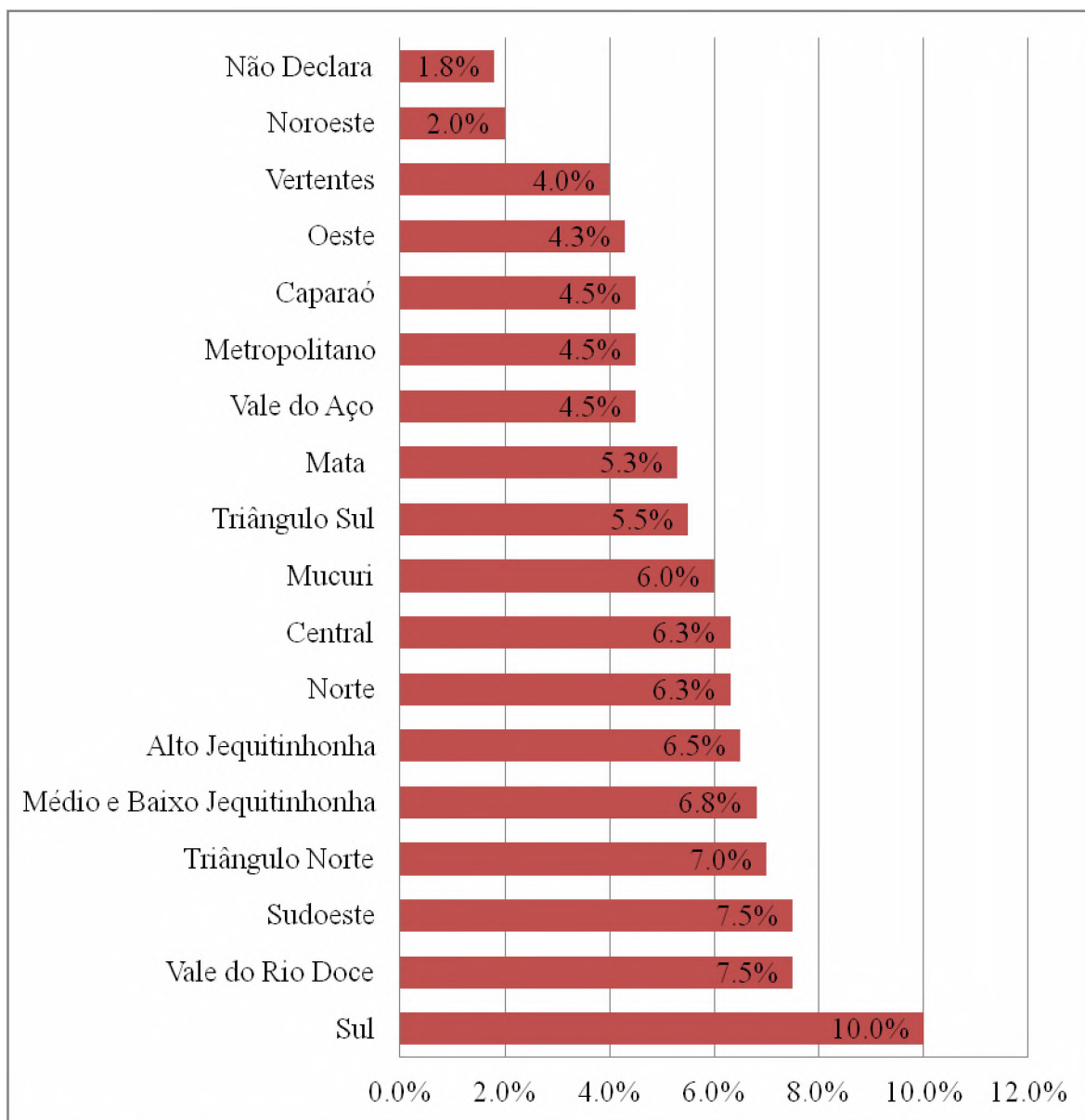


Gráfico 9: Classificação dos participantes por território (em %)

Fonte: Elaboração própria.

Dentre a amostra, tem-se que a taxa de resposta de alguns Territórios Desenvolvimento foi maior, assim, o Colegiado Executivo do Território Sul é mais expressivo, podendo influenciar nas variáveis contempladas pelo questionário. Já o território Noroeste teve a menor taxa de retorno, podendo ser menos expressivo na sua influência nos dados.

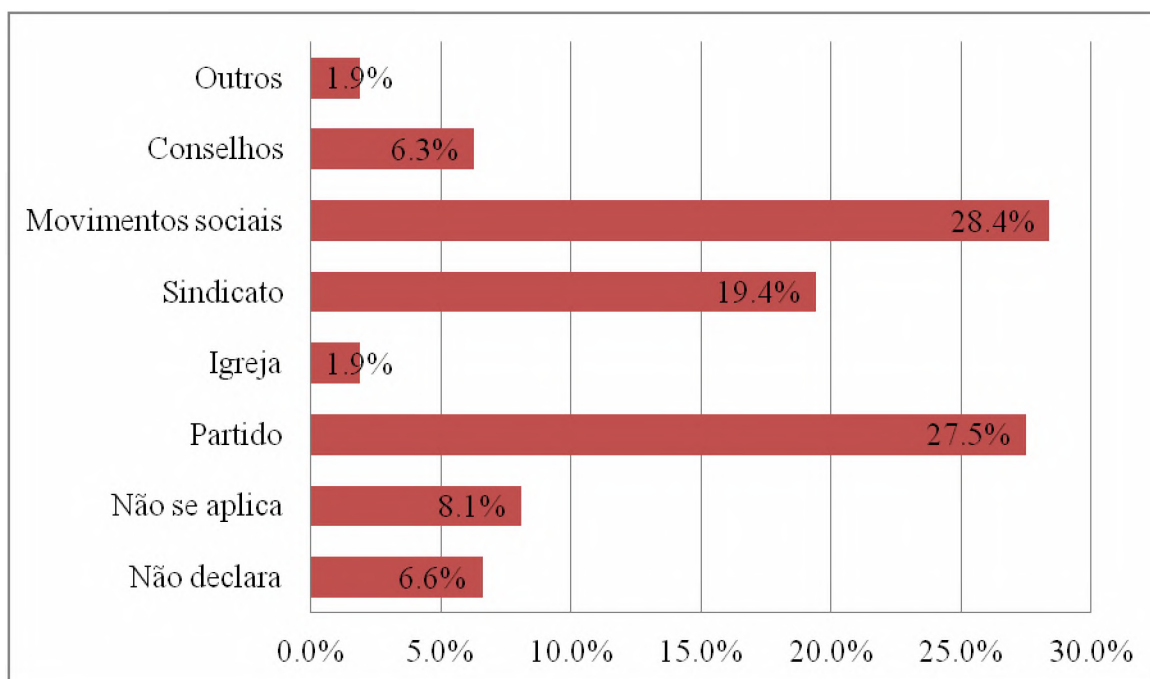


Gráfico 10: Classificação dos participantes por entidade (em %)

Fonte: Elaboração própria.

A composição dos participantes da pesquisa, por segmento ou origem dos mesmos, temos que a maior parte vem da sociedade civil, o que colabora para a análise de representação desse dentro do Colegiado Executivo.

Cabe aqui lembrar que, segundo a normativa estipuladas no Decreto nº 46.774, de 09/06/2015, o Colegiado é composto por aproximadamente 80 pessoas cada, sendo apenas 25 titulares da sociedade civil. A partir desse gráfico, no entanto, é possível perceber que a composição do colegiado, na prática, contou uma forte presença da sociedade civil, em detrimento de outros segmentos. Esse resultado pode então expressar uma maior participação desse segmento nas reuniões que acontecem nos territórios, o que pode refletir uma população mobilizada e engajada com a IP mineira.

Essa presença pode ser positiva se essas pessoas usam esse recurso – o “peso” que possuem no Colegiado – para que suas demandas e questões sejam ouvidas e fazer pressão no governo para que os Fóruns produzam resultados concretos em benefício da sociedade.

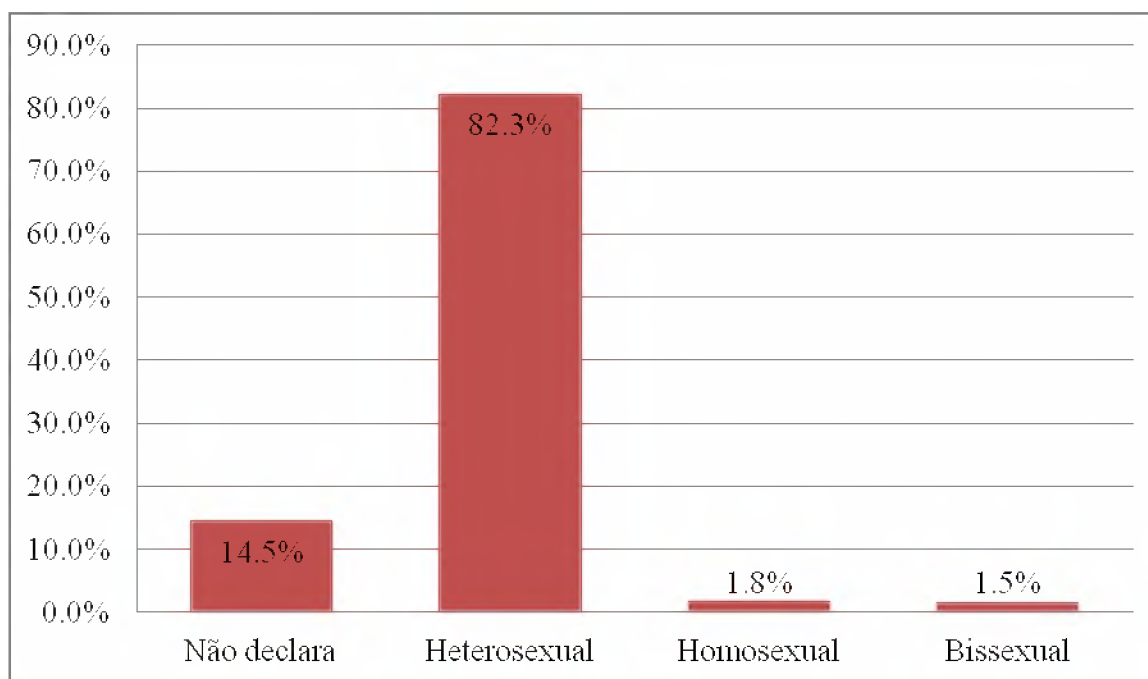


Gráfico 11: Classificação dos participantes por opção sexual (em %)

Fonte: Elaboração própria.

No que diz respeito à orientação sexual, não existem dados da PAD-MG ou do IBGE que caracterizem a população mineira. No entanto, consideramos importante introduzir a questão, pelo fato de ser pauta a partir da qual se organiza a sociedade civil em MG; e o fato de ter obtido retorno de 219 pessoas neste sentido - houve respostas denotando homossexualidade e bissexualidade – aponta para um menor receio com o tema por parte dos participantes.

Tabela 1 - Opção sexual da sociedade civil que compõe o Colegiado Executivo

Sociedade Civil				
Não Declarado	Homossexual	Bissexual	Heterossexual	Total
36	7	6	206	255

Fonte: Elaboração própria.

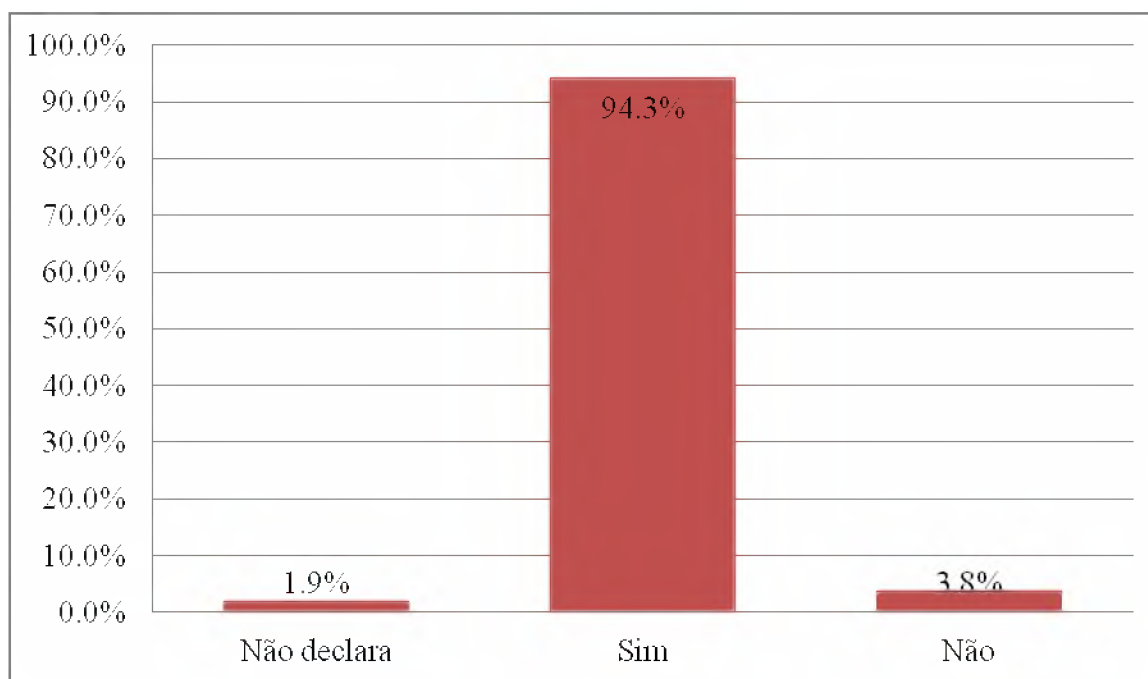


Gráfico 12: Classificação dos participantes por acesso a internet (em %)

Fonte: Elaboração própria.

A partir do Gráfico 12, a análise do acesso a internet permite concluir a maioria dos respondentes possui algum meio para acessar a internet. Infere-se, com isso, que ou os canais de divulgação dos Fóruns são eficientes e atingem a maior parte dos integrantes do Colegiado; ou que os atingidos pela divulgação online são aqueles que participam. Por isso, não se pode desprezar a existência de um meio alternativo às mídias sociais ou canais via web de atingir as pessoas que não possuem acesso a eles; de modo que não haja, também neste caso, reforço de exclusões pré existentes¹⁶.

¹⁶ As propagandas referentes aos Fóruns veiculadas pela televisão e rádio (que acontecem com uma frequência muito baixa) são de iniciativa da Subsecretaria de Comunicação, e são propagandas de governo, e não das equipes que coordenam os Fóruns Regionais.

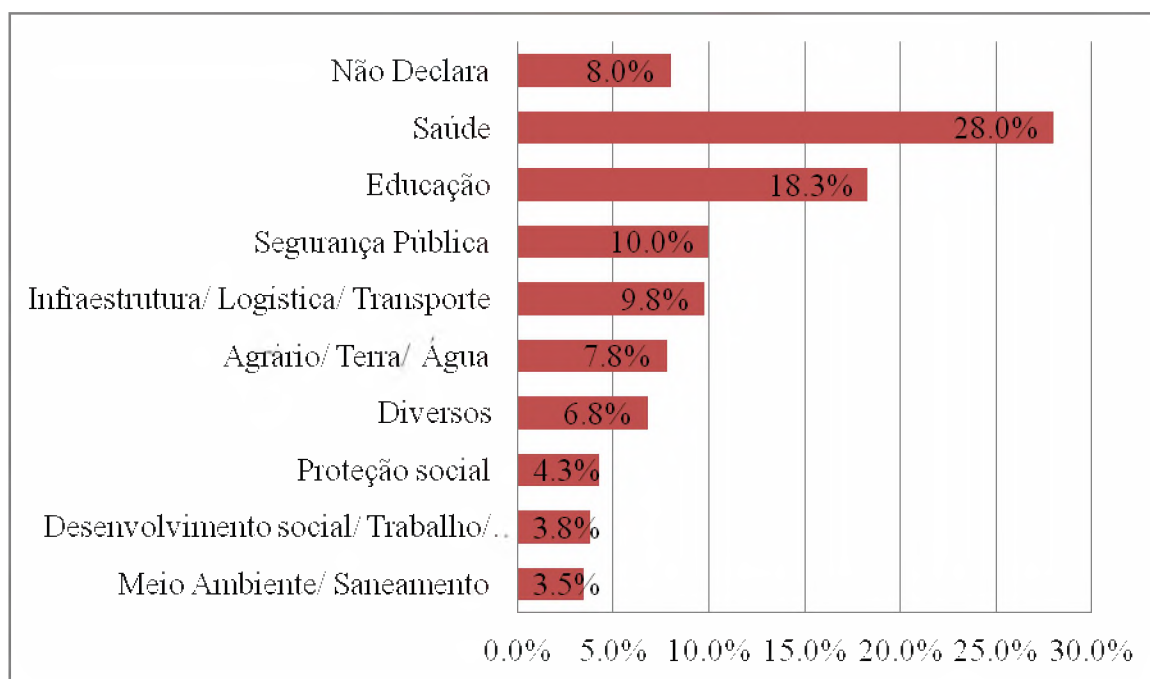


Gráfico 13: Classificação dos participantes por área de interesse (em %)

Fonte: Elaboração própria.

Quando analisados os temas de maior interesse dos participantes, o questionário captou que a maior parte está relacionada às áreas de Saúde, Educação e Segurança Pública, que são áreas tidas como estratégicas no governo.

Tabela 2 - Tipo de Entidade a qual pertence e se está representando-a no Colegiado Executivo

Tipo de Entidade	Está Representando a Entidade			Total
	Não Declarado	Sim	Não	
Não Declarado	0	15	6	21
Não se Aplica	3	22	1	26
Partido	14	43	31	88
Igreja	1	3	2	6
Sindicato	5	40	17	62
Movimentos Sociais	4	68	19	91
Conselhos	1	15	4	20
Outros	1	5	0	6
Total	29	211	80	320

Fonte: Elaboração própria

Quando analisamos a representatividade das entidades dentro do Colegiado Executivo, podemos perceber que são de três tipos de entidades aquelas com maior número de pessoas que afirmam não estar representando-a

35% dos filiados a partidos afirmam não estar representando-os no Colegiado Executivo. Essa informação é relevante e positiva, tendo em vista que sem a relação com o partido, esses participantes tendem a utilizar menos, ou não utilizar da influência política para questões que não sejam do interesse coletivo.

No que diz respeito aos sindicatos, aproximadamente 27% dos membros que estão associados a essas entidades, afirmam não representá-las dentro do Colegiado. Isso diminui as chances dos Fóruns serem utilizados como um canal para demandas corporativistas, o que é um aspecto positivo, tendo em vista que o corporativismo dentro de IPs não é desejável, como já abordado anteriormente.

Já os movimentos sociais possuem 20,88% dos membros que afirmam não estar representando-os, o que significa nessa pesquisa um total de 19 pessoas num universo de 91. Ao contrário do que foi exposto em relação às outras entidades, aqui, esse resultado não parece denotar uma característica negativa. Os movimentos sociais geralmente representam agrupamentos sociais vulneráveis e objetivam diminuir desigualdades socioeconômicas e de reconhecimento, o que é compatível com o objetivo dos Fóruns.

Tabela 3 - Tipo de Entidade a qual pertence o respondente e seu tema de interesse dentro do Colegiado Executivo

Tipo de Entidade	Temas de Interesse										Total
	Não Declarado	Educação	Saúde	Seg. Pública	Infra., Logística, e Transporte	Agrária, Terra, e Água	Prot. Social	Desenv., Trabalho e Renda	Meio Ambiente e Saneamento	Diversos	
Não Declarado	3	4	8	0	2	1	1	0	1	1	21
Não se aplica	1	5	8	7	1	3	0	0	0	1	26
Partido	6	12	28	5	13	4	4	3	3	10	88
Igreja	1	2	1	1	0	0	1	0	0	0	6
Sindicato	6	16	11	1	5	15	1	2	2	3	62
Mov. Sociais	4	16	22	13	10	3	7	5	4	7	91
Conselhos	0	2	7	1	2	0	2	4	1	1	20
Outros	0	1	2	0	0	1	1	0	1	0	6
Total	21	58	87	28	33	27	17	14	12	23	320

Fonte: Elaboração própria

Ao se analisar o cruzamento entre o tema de interesse do respondente e o tipo de entidade a que pertence, o objetivo é perceber quais são as entidades presentes e como elas influenciam no tema. Assim, tem-se que as entidades mais expressivas são os partidos, sindicatos e movimentos sociais. Os membros associados a partidos indicaram que os maiores temas de interesse são as áreas de saúde, infraestrutura/logística/transporte e educação .

Já os sindicatos são mais expressivos nas áreas de educação, questões agrárias e saúde. Isso é um resultado esperado, já que essas são áreas que possuem sindicatos consolidados, e conseguem portanto uma mobilização maior dos seus membros. Assim, excetuando-se o risco de corporativismo, esses atores tendem a incrementar as discussões, por participarem não só de áreas que são do seu interesse, mas que são suas respectivas áreas de atuação, e podem proporcionar qualidade aos discursos.

Os movimentos sociais também tem maior expressão em temas onde possuem movimentos fortes e organizados; são eles: saúde e educação. Aparentemente, o ganho de adesão da agenda da segurança pública por parte dos movimentos de direitos humanos, juventude e movimento negro também parece se expressar nos dados oriundos dos questionários.

Tabela 4 - Tema de interesse dentro do Colegiado Executivo e Escolaridade

Temas de Interesse	Escolaridade						Total
	Não Declarado	Ens. Fundamenta l incompleto	Ens. Fundamental completo	Ens. Médio incompleto	Ens. Médio completo	Superior incompleto ou acima	
Não Declarado	2	0	1	0	2	26	31
Educação	3	4	2	6	8	49	72
Saúde	3	4	3	1	17	82	110
Seg. Pública	2	0	0	2	7	29	40
Infra.,Logística, e Transporte	2	2	2	1	6	25	38
Agrária/Terra/Água	1	5	0	2	4	19	31
Prot. Social	0	0	0	0	3	14	17
Desenvolv., Trabalho e Renda	0	0	1	0	1	13	15
Meio Ambiente e Saneamento	0	0	2	0	1	11	14
Diversos	1	2	1	0	4	19	27
Total	14	17	12	12	53	287	395

Fonte: Elaboração própria

Analisando a escolaridade e os temas de interesse, vemos que as pessoas com fundamental incompleto, tem uma maior preocupação pela áreas agrária, talvez seja reflexo de uma população mais rural, que em teoria tem níveis de escolaridade mais baixos e se ocupam basicamente da atividade agrícola. Já as pessoas com ensino médio incompleto tem como tema prioritário a educação, e os de ensino médio completo, a área de saúde.

Contudo, como já foi colocado, a escolaridade do grupo analisado é alta e a maior concentração de interesses é na temática da saúde, seguido da educação e segurança pública.

A partir dos dados expostos e das observações feitas, podemos inferir que algumas das práticas dos Fóruns Regionais de Governo acabam por reforçar as problemáticas da representação e suas desigualdades. Assim, a amostra do Colegiado Executivo não é um espelho da população mineira, o que pode influenciar contrariamente a uma das diretrizes dos Fóruns, exposto do art. 2º, inciso II, pois eles não parecem expressar fielmente a heterogeneidade da população.

II – reconhecer a participação social como impulsionadora da inclusão social, da promoção, da solidariedade e do respeito à diversidade, da cooperação, da construção de valores de cidadania e meio de contribuição para a construção e legitimação das políticas públicas e sua gestão;

Contudo, cumprem com os objetivos de construir, formalizar e promover a participação social e os mecanismos de controle e transparência das ações do poder público estadual. Além de estimular a democracia participativa, difundindo o modelo de administração participativa regionalizado.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Durante a apresentação do trabalho, buscou estabelecer conexões entre a participação social, e as diversas vertentes do regime democrático, além de apresentar a evolução dos modelos administrativos. As conexões que envolvem a participação social são inúmeras, e por isso, a sua definição é complexa, e não pode ser observada isoladamente, já que o meio em que ela se insere, é um fator que influencia nos seus desdobramentos. Assim, os modelos administrativos foram sendo substituídos a partir das necessidades observadas e que não eram contempladas pelos anteriores. Assim, o modelo de administração pública societal é capaz de propiciar uma abertura maior aos processos participativos, pois conseguem enxergar neles um instrumento estratégico para a eficiência das ações e investimentos governamentais. Seja como for, a administração pública societal entende que a democracia representativa por si só, já não basta para além de satisfazer os anseios da população, manter a eficiência do estado, tendo em vista a pluralidade dos atores sociais que compõem a sociedade.

A participação foi um elemento importante para o histórico político, e seus desdobramentos evoluem à medida em que a sua instrumentalização por parte dos governos aumenta. Seja como for, a expansão do seu conceito para além da participação eleitoral viabiliza dentre tantas possibilidades, a criação de espaços de aprendizagem, onde há um diálogo contínuo entre governantes e governados sobre as questões públicas, que impactam diretamente os cidadãos. Para além dessa aprendizagem, essas IPs propiciam práticas democráticas de alta intensidade, como apontado por Santos e Avritzer (2002).

Assim, governos com tendências societais buscam nas instituições participativas, uma maneira de se legitimarem perante a população, e compartilhar as responsabilidades, oferecendo um governo mais transparente e com maior *accountability*. A inserção de atores sociais nos âmbitos de tomada de decisão, também é capaz de a partir dessa interação, promover uma maior sensibilidade do estado para com os anseios da população. E conseqüentemente o estado será capaz de estabelecer políticas públicas mais eficazes ou até mesmo reformular as já existentes, porque os cidadãos estarão mais bem posicionados para avaliar essas políticas e porque existe um canal que possibilita *feedbacks*.

Dessa forma, as IPs são uma alternativa de complementação à democracia representativa, que tem além de outros inúmeros objetivos, explicitados ao longo do trabalho, auxiliar na problemática da sub-representação e na vulnerabilidade de alguns grupos sociais, a partir da ideia de que os participantes de uma IP devem discutir de forma igualitária. Além de trazer a tona o questionamento do estado como protagonista na gestão pública, e buscando maior legitimidade para as decisões a partir do compartilhamento dessa responsabilidade.

Contudo, a implementação dessas IPs, deve ser planejada e adequada ao seu propósito e ambiente, porque ainda que alguns autores definam tipos de desenho, eles não se limitam apenas a essas tipologias, tendo em vista que inúmeras são as variáveis que influenciam nos desenhos institucionais, levando ao sucesso ou fracasso das IPs, bem como no seu potencial democratizante. Portanto, a participação social, introduzida por meio de IPs é indiscutivelmente um instrumento estratégico que carece de conhecimento, e acima de tudo, planejamento. Pois além das variáveis já conhecidas e apontadas por diversos autores, o ambiente é capaz de propiciar outras tantas. Portanto, quanto maior controle o governo tiver sobre as variáveis, melhor será o desempenho da suas IPs, pois poderá controlá-las de acordo com os seus objetivos, na tentativa de chegar o mais rápido possível no futuro desejado.

Assim, a análise dos Fóruns Regionais de Governo tinha por objetivo entender como se dá o processo participativo em Minas Gerais, que se consolida principalmente por meio dessa nova IP, que é tida como de caráter estratégico para o governo atual. Bem como analisar como se dá o processo de representação dentro da mesma, tendo em vista que a regionalização, que é o termo utilizado que deu início a essa proposta dos Fóruns, entende a pluralidade da população e suas necessidades específicas. Portanto, ao formarem um Colegiado Executivo, esse grupo deveria tentar expressar por meio de seus participantes, essa pluralidade, e não reforçar a sub-representação dos grupos vulneráveis.

A partir das diversas conceituações e definições de níveis de participação, de acordo com a divisão proposta por Arnstein (1969, apud SIMÕES E SIMÕES, 2015), podemos classificar os Fóruns como uma IP que propicia uma concessão mínima de poder, já que eles

servem para informar a população sobre diversos aspectos da gestão estadual, bem como fazer uma consulta aos cidadãos para subsidiar as ações do governo em termos de informações. Além disso cria um canal onde os atores sociais podem exercer o controle, contudo, não é dado à eles o poder de decisão.

Já na concepção de Pateman (1992), os Fóruns se encaixam na definição de “participação parcial”, ou seja, é dada aos cidadãos o espaço para a discussão e debate acerca dos assuntos públicos, no entanto, não cabe a eles a deliberação, e sim aos governantes, que podem ou não aceitar as sugestões advindas dos Fóruns.

Nos moldes da tipologia de Avritzer (2008), temos que os Fóruns possuem características de “partilha de poder”, por estabelecerem um diálogo entre sociedade e governo. Possui também aspectos do desenho “de baixo para cima”, por haver uma eleição de um Colegiado Executivo que irá representar os demais participantes, e por exigir uma vontade política para que ocorram.

A partir desse trabalho entendeu-se que a representação é um elemento chave para a análise de IPs, pois elas também surgem como um canal que liga a população ao poder executivo, e em detrimento do sistema eleitoral pouco representativo, que não é satisfatório, as IPs devem manifestar uma representação maior, ainda que nem todos os cidadãos possam estar presentes nos espaços de deliberação. Não há como excluir um sistema representativo, pelos argumentos já expostos, contudo, não se pode deixar de analisar a representatividade das IPs, pois se elas não forem mais representativas do que as instituições já existentes, não há necessidade de implementá-las.

Dessa forma, além da descrição dos processos e análise dos mesmo e de suas falhas e potencialidades, buscou observar, através de questionários repassados ao Colegiado Executivo, se existia uma boa representação da população por espelhamento, ou se os Fóruns apenas reforçavam a exclusão dos grupos vulneráveis e com menores condições socioeconômicas de participar.

O que se pode concluir é que existem falhas no processo, e que algumas delas acabam por reforçar as críticas de sub-representação em IPs, tendo em vista que existem mulheres em menores quantidades, não havendo, portanto paridade entre os gêneros. A maior parte possui uma escolaridade alta, bem como renda alta, deixando a margem os grupos mais socialmente afetados e que carecem de políticas mais eficazes com a finalidade de diminuir as desigualdades. No entanto, o grupo de deficientes está bem representado, bem como a população negra, que é majoritária tanto no perfil mineiro, quanto no colegiado executivo.

A partir da percepção dessas falhas, assim como ocorre em um ciclo de políticas públicas, onde depois de compreendida a necessidade, há a criação da política, implementação, monitoramento, avaliação e adaptação; os gestores dos Fóruns Regionais de Governo precisam entender que o mesmo deve ser feito dentro da IP, para que haja aprimoramento das praticas participativas, do potencial democratizante, bem como dos objetivos particulares dos Fóruns.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, Rebecca Neaera; BÜLOW, M. V. **Movimentos sociais na teoria e na prática: Como estudar o Ativismo Através da Fronteira entre Estado e Sociedade?** Revista Sociologias, Porto Alegre, v. 13, p. 52-84, 2011.

ABERS, Rebecca Neaera; KECK, Margaret E.. Representando a diversidade: estado, sociedade e "relações fecundas" nos conselhos gestores. **Caderno. CRH**, Salvador, v. 21, n. 52, p. 99-112, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792008000100008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 07 jun. 2016.

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública: Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, Brasília, n. 10. 52p. 1997.

_____; COSTA, V.M. F. **Reforma do Estado e o contexto federativo Brasileiro**. 12. ed. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1998, 188p.

ALMEIDA, D. R.; CUNHA, E. S. A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes. In: PIRES, Roberto Rocha A. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. 1 ed. Brasília: IPEA, 2011. V. 7, p. 109-124.

AVRITZER, Leonardo. Instituições e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008.

BORBA, J. Participação política como resultado das instituições participativas: Oportunidades Políticas e o perfil da participação. In: PIRES, Roberto Rocha A. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. 1 ed. Brasília: IPEA, 2011. V. 7, p.65 – 76.

CAMPELO, Graham S. B. Administração Pública no Brasil: Ciclos entre patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, uma simbiose de modelos. **Ciência. & Trópico**, Recife., v.34, n. 2, p.297-324, 2010. Disponível em: <<http://periodicos.fundaj.gov.br/CIC/article/viewFile/871/592>> Acesso em: 13 mar. 2016.

CARNEIRO, Ricardo.; MENICUCCI, T. **Gestão pública no século XXI: as reformas pendentes**. Brasília: IPEA, 2011. Texto para discussão, 1686.

CARVALHO, M. C. **Participação social no Brasil hoje**. São Paulo: Instituto Polis, 1998.

CICONELLO, Alexandre. A Participação Social como processo de consolidação da democracia no Brasil. In: GREEN, Duncan. **From Poverty to Power: How active citizens and effective states can change the world**. Oxfam International, 2008. Disponível em: <
http://www.crpssc.org.br/imagens/A_Participa%C3%A7%C3%A3o_Social_como_processo_de_consolida%C3%A7%C3%A3o_da_democracia_no_Brasil-Alexandre_Ciconello_-_pdf>. Acesso em: 08 jun.. 2016

CUNHA et al. Uma estratégia multidimensional de avaliação dos conselhos de políticas: dinâmica deliberativa, desenho institucional e fatores exógenos. In: : PIRES, Roberto Rocha A. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. 1 ed. Brasília: IPEA, 2011. V. 7, p. 297 – 321.

CUNHA, Eleonora. Desenho institucional, participação e deliberação democráticas: conexões. In: CUNHA, E. S. M.; THEODORO, H. D. (Orgs). **Desenho institucional, democracia e participação: conexões teóricas e possibilidades analíticas**. São Paulo: D'Plácido Editora, 2014. p. 15- 34.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, E. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 279-301.

DRUMOND, Alexandre Matos; SILVEIRA, Suely de Fátima. **Predominância ou Coexistência? Modelos de administração pública brasileira na política nacional de habitação**. Encontro de Administração Pública e Governo. Salvador, Nov. 2012.

EVANS, Mark. **Social participation in holistic perspective: Lessons from Europe**. [Camberra]: Anzsog Institute for Governance/University of Canberra, 2012.

FARIA, C. F. & RIBEIRO, U. C. Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In: : PIRES, Roberto Rocha A. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. 1 ed. Brasília: IPEA, 2011. V. 7, p. 125 – 135.

FONSECA, Francisco. Participação e controle social: alcances e limites da ação política. In: PALHARES, Joaquim Ernesto (Org.). **Participação social e democracia**. São Paulo, 2014, p. 163-170.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Boletim PAD-MG**. Indicadores básicos documento metodológico. Belo Horizonte, ano 3, nº 7, dez. 2014.

FUNG, Archon. Receitas para Esferas Públicas: Oito desenhos institucionais e suas conseqüências. In: COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. (org.). **Participação e deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. 1 ed. São Paulo: Editora 34, 2004. p. 173-209.

GURZA-LAVALLE, Adrián Gurza. *Participação: valor, utilidade, efeitos e causa*. In: PIRES, R. R. C. (Org.). : PIRES, Roberto Rocha A. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. 1 ed. Brasília: IPEA, 2011. V. 7, p. 34 – 42.

GURZA-LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. **Lua Nova**, São Paulo , n. 67, p. 49-103, 2006 .

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2013. Disponível em:
<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/caracteristicas_da_populacao/caracteristicas_da_populacao_tab_uf_zip_xls.shtm>. Acesso em 1 jun. 2016.

JACOBI, Pedro R. Prefeituras democráticas, movimentos populares e poder local: participação, cooptação ou autonomia? **Espaço & Debates**, São Paulo, v. 3, nº 9, p. 66-69, ago. 1983.

LIMA, S. A. B. **A participação social no cotidiano**. 5. ed. São Paulo: Cortez Editora, 1983

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. **A representação no interior das experiências de participação**. Lua Nova, São Paulo, n. 70, 2007.

MARCONI, M. D. A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisas, elaboração, análise e interpretação de dados**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1996.

MENDONÇA, L. C. **Participação na Organização**: uma introdução aos seus fundamentos, conceitos e formas. São Paulo: Atlas, 1987.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. Intersetorialidade, o desafio atual para as políticas sociais. **Revista Pensar BH**. Belo Horizonte, Secretaria Municipal de Coordenação de Política Social. Edição temática n. 3, p. 10-13, maio/jul. 2002.

MIGUEL, Luis Felipe. Teoria democrática atual: esboço de mapeamento **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, nº 59, p. 5-42, 2005.

MILANI, C. R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **Revista de Administração Pública**, [Rio de Janeiro, RJ] v. 42, n. 3, p. 551–579, jun. 2008.

MINAS GERAIS. Decreto no 46.774, de 9 de junho de 2015. Institui os Fóruns Regionais de Governo e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, n 4, 10 de junho de 2015. Seção 1, p. 1-2. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=46774&comp=&ano=2015>>. Acesso em 10 abr. 2016.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, (2005b),

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Tradução de Luiz Paulo Rouatet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEREIRA, Camila. **Participação social, instituições participativas e desenhos institucionais: Uma análise dos Fóruns Regionais de Governo de Minas Gerais**. Monografia (Graduação em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2015

PIRES, R. R.; VAZ, A. Participação faz diferença? Uma avaliação das características e feitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros. In AVRITZER, Leonardo (org.). **A dinâmica da participação local no Brasil**, São Paulo: Cortez, pp. 253-304, 2010.

PIRES, R. R. C. (org.). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. Brasília: IPEA, v.7, 2011.

RIEG, D. L.; ARAÚJO FILHO, O. Uso das metodologias “planejamento estratégico situacional” e “mapeamento cognitivo” em uma situação concreta: o caso da pró-reitoria de extensão da UFSCar. **Gestão & Produção**, v. 09, n. 2, p. 163-179, 2002.

SANTOS, Boaventura Souza.; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. S. (Org.). **Democratizar a Democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 39-82.

SIMÕES, Gabriel Lima; SIMÕES, Janaína Machado. **Reflexões sobre o conceito de participação social no contexto brasileiro**. VII Jornada Internacional de Políticas Públicas. São Luiz, ago. 2015. Disponível em: <<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2015/pdfs/eixo3/reflexoes-sobre-o-conceito-de-participacao-social-no-contexto-brasileiro.pdf>>. Acesso em 15 de março de 2016.

SOUZA, Luciana da Costa. Democracia: Representativa, deliberativa ou participativa? O espaço dos conselhos nesse debate. Revista Multidisciplinar da UNIESP, n° 10, dez, 2010, p. 120-131.

TAKAYANAGI, Fabiano Yuji. **A democracia representativa no Brasil**. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, v. 102 p. 1095-1122 jan./dez. 2007.

VAZ, Alexandre Cambraia. Da participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: O itinerário da literatura sobre conselhos no Brasil. In In: PIRES, Roberto Rocha A. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. 1 ed. Brasília: IPEA, 2011. V. 7, p. 91 – 107.

WAMPLER, Brian. Instituições participativas como “enxertos” na estrutura do Estado: a importância de contextos, atores e suas estratégias. In: PIRES, Roberto Rocha A. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. 1 ed. Brasília: IPEA, 2011. V. 7, p. 151 – 157.

_____. Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas?. In: PIRES, Roberto Rocha A. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. 1 ed. Brasília: IPEA, 2011. V.7, p. 43 – 51.

YOUNG, Iris Marion. Representação política, identidade e minorias. **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, p. 139-190, 2006.

APÊNDICE

APÊNDICE A – Questionário realizado com os membros do Colegiado Executivo dos Fóruns Regionais de Governo

FORMULÁRIO DE CREDENCIAMENTO - COLEGIADO EXECUTIVO	
Q1 - Dados do Participante:	
Território:	Microterritório:
Q2 - Você representa qual segmento no Colegiado Executivo:	
01.() Sociedade Civil	
02.() Prefeito	
03.() Vereador	
04.() Representante de Órgão/Entidade do Governo Estadual	
05.() Deputado Estadual	
06.() Deputado Federal	
Q3 - Escolaridade:	Q4 - Raça/Cor:
07.() Ensino Fundamental incompleto	17.() Branca
08.() Ensino Fundamental completo	18.() Preta
09.() Ensino Médio incompleto	19.() Parda
10.() Ensino Médio completo	20.() Indígena
11.() Ensino Superior incompleto	21.() Amarela
12.() Ensino Superior completo	22.() Não desejo declarar
13.() Pós Graduação	
14.() Mestrado	
15.() Doutorado	
16.() Não desejo declarar	
Q5 - Orientação Sexual:	Q6 - Identidade de Gênero:
23.() Heterossexual	26.() Feminino
24.() Homossexual (gays/lésbicas)	27.() Masculino
25.() Bissexual	28.() Travesti
	29.() Mulher Transexual
	30.() Homem transexual
Q7 - Renda:	
31.() Até 2 salários mínimos (até R\$ 1.576,00)	
32.() 2 a 4 salários mínimos (de R\$ 1.577,00 até R\$ 3.152,00)	
33.() 4 a 10 salários mínimos (de R\$ 3.153,00 até R\$ 7.880,00)	
34.() 10 a 20 salários mínimos (de R\$ 7.881,00 até R\$ 15.760,00)	
35.() Acima de 20 salários mínimos (acima de R\$ 15.761,00)	
36.() Não desejo declarar	
Q8 - Possui algum tipo de deficiência:	
37.() Sim 38.() Não	
Q9 - Necessita de algum serviço especial:	
39.() Sim 40.() Não	
Quais? _____	
Q10 - Possui acesso à internet:	
41.() Sim 42.() Não	
Q11 - Pertence a alguma instituição/entidade (movimentos sociais, sindicatos, partidos políticos, etc):	
43.() Sim 44.() Não	
Quais? _____	
Q12 - Está representando a instituição:	
45.() Sim 46.() Não	
Q13 - Para você, quais são os temas/causas que mais merecem a atenção do Governo?	

ANEXOS

ANEXO A - Formulário de Diagnóstico Territorial



ORIENTAÇÃO PARA FORMULÁRIO DE DIAGNÓSTICO TERRITORIAL

O formulário que você está recebendo permitirá que qualquer cidadão, cidadã, movimento popular ou entidade indique para o Governo de Minas Gerais as principais necessidades e problemas de seu território. Este é o início de uma caminhada que pretende encontrar soluções para todas as regiões de Minas Gerais. Após identificadas, as necessidades de cada território serão debatidas nas reuniões dos Fóruns e, posteriormente, serão avaliadas pela equipe técnica da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG). Preencha de forma coletiva o formulário e o entregue na 2ª fase do Fórum Regional de Governo, que ocorrerá a partir de julho de 2015. Ele será o ponto de partida para a gestão participativa no Governo de Minas Gerais

Entenda como:

Campo 1: Se você é o responsável pela proposta, preencha com seus dados de identificação, de forma legível. É importante saber que você não precisa fazer parte de alguma entidade, conselho, sindicato ou organização.

Campo 2: Marque o território a que seu município pertence.

Campo 3: O Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado é composto por cinco eixos, que são agrupamentos das ações do governo. Dentro de cada eixo, temos as áreas afins, que são exemplos de temas que sua proposta pode estar relacionada. Caso não encontre nessas opções o tema de sua proposta você poderá marcar a opção "outros". Se achar necessário, poderá marcar mais de 1 tema (área afim) e/ou grupo de discussão (eixo).

Campo 4: Escreva o número correspondente ao eixo e a área afim de acordo com o campo 3, em seguida nos conte de forma detalhada, qual o problema que você gostaria que fosse resolvido pelo Governo de Minas Gerais em seu território, no espaço seguinte nos diga aproximadamente quantas pessoas você pensa que serão beneficiadas ou que são atingidas e o município onde existe o problema/necessidade. E não se esqueça de assinar.

Campo 5: Recolha as assinaturas na lista preenchendo de forma legível os dados dos presentes.

O formulário também pode ser acessado no site www.forunsregionais.mg.gov.br. Caso tenha dúvidas no preenchimento, envie um e-mail para participa@planejamento.mg.gov.br



FORMULÁRIO DE DIAGNÓSTICO TERRITORIAL		
1 - DADOS DO RESPONSÁVEL		
NOME COMPLETO	RG	
ENDEREÇO (RUA/AV.)	NÚMERO	CEP
BAIRRO/VILA/CONJUNTO	TELEFONES	
MUNICÍPIO	E-MAIL	
PARTICIPA DE ALGUMA ENTIDADE, CONSELHO, <input type="checkbox"/> NÃO	<input type="checkbox"/> SIM. QUAL?	
2 - TERRITÓRIO		
1 ALTO JEQUITINHONHA NORTE	7 MUCURI	13 TRIÂNGULO
2 CAPARAÓ	8 NOROESTE	14 TRIÂNGULO SUL
3 CENTRAL	9 NORTE	15 VALE DO AÇO
4 MATA DOCE	10 OESTE	16 VALE DO RIO
3 - EIXOS E ÁREAS AFINS		
EIXO 1 - DESENVOLVIMENTO PRODUTIVO E INOVAÇÃO TECNOLÓGICA		
1.1 - DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	1.2 - EMPREGO, TRABALHO E RENDA	
1.3 - ABASTECIMENTO DE ÁGUA E SANEAMENTO	1.4 - AGRICULTURA E PECUÁRIA	
1.5 - DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO	1.6 - MEIO AMBIENTE	
1.7 - TURISMO	1.8 - OUTROS	
EIXO 2 - INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA		
2.1 - ESTRADAS E VIAS	2.2 - TRANSPORTES	
2.3 - ENERGIA ELÉTRICA	2.4 - CIDADES E REGIÕES METROPOLITANAS	
2.5 - TECNOLOGIA DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO	2.6 - HABITAÇÃO	
EIXO 3 - PROTEÇÃO SOCIAL E SAÚDE		
3.1 - DIREITOS HUMANOS	3.2 - ASSISTÊNCIA SOCIAL	
3.3 - SAÚDE	3.4 - CRIANÇA, ADOLESCENTE E JUVENTUDE	
3.5 - ESPORTES	3.6 - OUTROS	
EIXO 4 - SEGURANÇA PÚBLICA		
4.1 - DEFESA SOCIAL	4.2 - POLÍCIA MILITAR	
4.3 - POLÍCIA CIVIL	4.4 - CORPO DE BOMBEIROS	
4.5 - OUTROS		
EIXO 5 - EDUCAÇÃO		
5.1 EDUCAÇÃO	5.2 CULTURA	
5.3 PATRIMÔNIO HISTÓRICO E CULTURAL	5.4 OUTROS	

Envie seu formulário para participa@planejamento.mg.gov.br
www.forunsregionais.mg.gov.br



4 - DETALHAMENTO DO PROBLEMA / NECESSIDADE			
Nº EIXO	DESCRIÇÃO	POPULAÇÃO BENEFICIÁRIA	MUNICÍPIO

ASSINATURA DO RESPONSÁVEL _____

Envie seu formulário para participa@planejamento.mg.gov.br

www.forunsregionais.mg.gov.br



MINAS GERAIS

