

Camila Botelho da Silva Pereira

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL, INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS E DESENHOS INSTITUCIONAIS:
UMA ANÁLISE DOS FÓRUNS REGIONAIS DE GOVERNO DE MINAS GERAIS**

Belo Horizonte
2015

Camila Botelho da Silva Pereira

PARTICIPAÇÃO SOCIAL, INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS E DESENHOS INSTITUCIONAIS:
UMA ANÁLISE DOS FÓRUNS REGIONAIS DE GOVERNO DE MINAS GERAIS

Trabalho de conclusão apresentado ao Curso de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Administração Pública.

Orientadora: Flávia de Paula Duque Brasil

Belo Horizonte
2015

Pereira, Camila Botelho da Silva
P436p Participação social, instituições participativas e desenhos
institucionais: uma análise dos fóruns regionais de governo de Minas
Gerais / Camila Botelho da Silva Pereira – Belo Horizonte, 2015.
123p. : il.

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

Orientadora: Flávia de Paula Duque Brasil
Referência: 110-115

1. Participação social – Minas Gerais. 2. Democracia - Minas
Gerais. 3. Fóruns Regionais de Governo de Minas Gerais. 4.
Desenho institucional – Minas Gerais. I. Brasil, Flávia de Paula
Duque. II. Título.

CDU 301.185.001(815.1)

Camila Botelho da Silva Pereira

Participação social, instituições participativas e desenhos institucionais: uma análise dos fóruns regionais de governo de Minas Gerais

Trabalho de conclusão apresentado ao Curso de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Administração Pública.

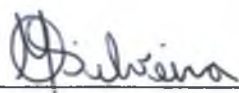
Banca Examinadora



Professora Doutora Flávia de Paula Duque Brasil, orientadora, Fundação João Pinheiro



Professora Doutora Natália Aguiar Mol, avaliadora, Fundação João Pinheiro



Professor Doutor Mauro César da Silveira, avaliador, Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 27 de novembro de 2015

Dedico este trabalho ao meu irmão Alexandre (*in memorian*), o anjo mais velho, por ter sido meu grande exemplo de dedicação, por todo o apoio e pela enorme falta que faz.

AGRADECIMENTOS

À minha mãe, Shirley, sem a qual este trabalho não seria possível, pelo carinho diário e apoio incondicional em todos os aspectos e projetos da minha vida, e por ter me ajudado a superar barreiras que muitas vezes se mostravam intransponíveis.

Agradeço ao meu pai, Raul, por todo o incentivo e suporte fundamentais para o percurso da graduação.

Agradeço ao Leonardo, responsável por me despertar o interesse acadêmico, pela escuta, paciência e cumplicidade, e por ter sido meu grande companheiro e parceiro nos últimos anos. À sua família, Carla, Luís e Ciro, por também estarem junto comigo neste percurso.

Agradeço à Flávia Brasil, pela orientação preciosa, por todo o cuidado, disponibilidade, envolvimento e dedicação, sem dúvidas cruciais para a realização e qualidade deste trabalho.

Agradeço aos meus amigos e colegas da Fundação João Pinheiro, por terem tornado a graduação mais leve e prazerosa.

Aos meus demais amigos que estiveram presentes e foram parte importante da minha formação.

À Fundação João Pinheiro por ter me proporcionado a oportunidade de ampliar meu campo de visão em inúmeros aspectos.

À tudo e todos, que contribuíram e somaram ao meu percurso com seus atravessamentos, das mais diversas formas, meu muito obrigado.

RESUMO

O objetivo deste trabalho é analisar a concepção e o desenho participativo dos novos Fóruns Regionais de Governo de Minas Gerais e seus potenciais e alcances democráticos. Considerou-se, na linha da democracia participativa, o possível potencial das instituições participativas (IPs) de inclusão política e de incorporação de novos atores aos processos decisórios. Os Fóruns se desenvolveram em contexto no qual a eleição de 2014 culminou na mudança de um cenário político deficiente no âmbito da participação social para um cenário em que a participação se tornou prioridade em Minas Gerais. Para a análise, foi feita uma revisão teórica acerca do conceito de democracia no século XX, abordando as concepções de democracia participativa, de instituições participativas, e de desenhos institucionais participativos, desembocando na construção de um modelo de análise. Tendo em vista situar a experiência em um contexto mais amplo, apresentou-se um breve panorama da participação social no Brasil e em Minas Gerais. A pesquisa exploratória e qualitativa recorreu a levantamentos documentais, observação direta do Fórum Metropolitano e entrevistas semiestruturadas com atores-chave na concepção e processo inicial. A análise realizada demonstrou que alguns pontos apontam fortes avanços em relação ao potencial inclusivo e democratizante, enquanto outros se demonstraram ainda preliminares. Diante disso, destacou-se o caráter de experimentalismo democrático dos Fóruns por ser uma iniciativa inovadora que representou uma quebra de paradigma da gestão do estado em direção uma gestão mais democrática, inclusiva e participativa. Portanto, pode-se dizer que foi experiência bem sucedida de participação social no âmbito estadual, no sentido da criação e construção inicial de uma instituição participativa forte, inclusiva e democrática como um canal efetivo para apontar soluções e caminhos na superação da desigualdade social em Minas Gerais.

Palavras-chave: democracia participativa, instituições participativas, desenho institucional, Fóruns Regionais de Governo, Minas Gerais.

ABSTRACT

The objective of this study is to analyze the conception and participatory design of the new Fóruns Regionais de Governo of Minas Gerais and its democratic potentials and reaches. It is considered, in line with participatory democracy, the possible potential of participatory institutions (IP) in the policy inclusion and incorporation of new social actors to the decision-making processes. The Fóruns were developed into a context in which the 2014's election resulted in the change of a poor political scene under the social participation for a scenario where participation has become a priority in Minas Gerais. For the analysis, a theoretical review was made about the concept of democracy in the twentieth century, covering the concepts of participatory democracy, participatory institutions, and participatory institutional designs, ending up in the construction of an analysis model. In order to situate the experience in a larger context, it was presented a brief overview of social participation in Brazil and in Minas Gerais. The exploratory and qualitative research turned to the documentary surveys, direct observation of the Fórum Metropolitano and semi-structured interviews with key actors in the conception and initial process. The analysis has shown that some points would suggest strong improvements in relation to inclusive and democratic potential, while others are shown still preliminary. Therefore, the highlight was the character of democratic experimentalism of the Fóruns for being an innovative initiative which represented a state management paradigm shift towards a more democratic, inclusive and participatory management. Therefore, one can say it was successful experience of social participation at the state level, towards the creation and initial building of a strong, inclusive and democratic participatory institution, as an effective channel for point solutions and ways to overcome social inequality in Minas Gerais.

Keywords: participatory democracy, participatory institutions, institutional design, Fóruns Regionais de Governo, Minas Gerais.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALMG: Assembleia Legislativa de Minas Gerais
ANC: Assembleia Nacional Constituinte
CF-88: Constituição da República de 1988
CPP: Comissão de Participação Popular
CUT: Central Única dos Trabalhadores
Cedes: Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
Comforças: Comissões Regionais de Fiscalização das Obras do Orçamento Participativo
EPG: Empowered Participatory Governance
IQVU: Índice de Qualidade de Vida Urbana
MAB: Movimento dos Atingidos por Barragem
MG: Minas Gerais
MST: Movimento dos Trabalhadores sem Terra
MTST: Movimento dos Trabalhadores sem Teto
PMDB: Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PP: Partido Progressista
PSDB: Partido da Social Democracia Brasileira
PT: Partido dos Trabalhadores
RS: Rio Grande do Sul
Sedpac: Secretaria de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania
Segov: Secretaria de Estado de Governo
Seplag: Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de Minas Gerais
IP: Instituição Participativa
NGP: Nova Gestão Pública
OP: Orçamento Participativo
UMPA: União das Associações do Moradores de Porto Alegre

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS E DESENHO INSTITUCIONAL	14
2.1 Participação social na teoria democrática do século XX	14
2.2 A operacionalização do modelo: instituições participativas	22
2.3 Desenhos institucionais participativos: variáveis e elementos	25
2.4 Modelo de análise	31
3 PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL	35
3.1 Mobilização, sociedade civil e participação na CF 88	36
3.2 Desdobramentos nos anos 1990	38
3.3 As principais instituições participativas: conselhos, conferências e OP	41
3.3.1 Conselhos de políticas públicas, de direitos e temáticos.....	41
3.3.2 Conferências nacionais: participação e articulação intergovernamental.....	43
3.3.3 Orçamento Participativo: inovação democrática.....	45
3.4 Participação social e IPs no Brasil	49
4 PARTICIPAÇÃO SOCIAL E INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS NO ÂMBITO ESTADUAL EM MINAS GERAIS	52
4.2 Conselhos e conferências estaduais	56
4.3 Participação no Legislativo	59
4.4 Um breve balanço sobre a participação social em MG	61
5 FÓRUNS REGIONAIS DE GOVERNO DE MINAS GERAIS	62
5.1 Territórios de Desenvolvimento	62
5.2 A concepção dos Fóruns Regionais de Governo	65
5.2.2. Desenho geral dos Fóruns e o propósito dos debates	68
5.3 Grau de Institucionalização	73
5.4 Participantes	77
5.5 Temas de deliberação	91
5.6 Processo de deliberação	94
5.7 Empoderamento	96
5.8 Monitoramento	99
5.9 O futuro dos Fóruns Regionais	100

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	102
REFERÊNCIAS	111
APÊNDICES.....	117
ANEXOS.....	120

1 INTRODUÇÃO

A partir de 1988, principalmente após a promulgação da Constituição Federal, iniciou-se um processo de concretização dos anseios de redemocratização do Brasil e inclusão participativa de atores sociais até então excluídos da gestão e controle de políticas públicas. Se antes esse processo se expressava basicamente pela mobilização da sociedade civil por meio de movimentos sociais, desde 1988 a participação social vem se incorporando à agenda governamental em um marcante processo de institucionalização que se deu por diversas vias. Assim, até os dias atuais vem se desenvolvendo a institucionalização de inúmeras instâncias participativas, que vão desde a esfera local até as esferas estadual e federal, como é o caso dos conselhos e conferências, orçamentos participativos e Planos Diretores Municipais, dentre outras instâncias, despertando o interesse de estudiosos da democracia participativa.

Essa institucionalização, que reflete uma alternativa à insuficiência da democracia representativa em sociedades plurais e complexas, culminou na criação das referidas instituições participativas (IPs). Estas se multiplicaram no Brasil através de desenhos institucionais diversos (CARNEIRO; BRASIL, 2014a), favorecendo uma redemocratização participativa e plural no país. Essas instituições hoje encontram-se integradas à gestão pública e constituem uma aposta de diversos governos para a aproximação ao cidadão, melhoria na qualidade e efetividade da gestão pública e para a sua democratização.

Diante disso e reconhecendo a “importância do Estado e das instituições políticas para a compreensão de como se constituem a sociedade civil e dos padrões históricos de associativismo, de mobilização política e de organização societal” (CORTES, 2014, p.18), o debate acerca dos desenhos institucionais participativos vem ganhando força nos últimos anos.

Dessa forma, a abordagem e análise dos desenhos participativos vem ganhando destaque na medida em que estes tem sido considerados como responsáveis por aumentar a capacidade de resposta e a eficácia do Estado, ao mesmo tempo tornando-a mais justa, participativa, deliberativa e *accountable* (FUNG E WRIGHT, 2003).

Segundo Avritzer (2008), quando se trata de desenho institucional, três importantes dimensões dos desenhos participativos a serem analisadas são: como a participação se organiza, como o Estado se relaciona com ela e se a legislação exige do governo ou não a implementação da participação. Sendo assim, parte-se da premissa de que um bom desenho influencia o sucesso das experiências participativas no que se refere à qualidade dos processos de participação e deliberação e a sua efetividade. Nessa linha, a

“escolha do desenho adequado será uma das variáveis fundamentais para a continuidade destas experiências no futuro” (AVRITZER, 2008, p. 61).

Embora tais instrumentos tenham se multiplicado em várias esferas do governo brasileiro nas duas últimas décadas, esse movimento Minas Gerais não foi tão expressivo, conforme será reiterado nesta monografia. Percebe-se uma lacuna no que se refere à uma gestão inclusiva e participativa, sendo que as IPs existentes são limitadas, quando não operantes (LADEIRA, 2008; PINTO, 2007).

Entretanto, com a mudança do cenário político, que é a eleição em 2014 do governador Fernando Pimentel pelo Partido dos Trabalhadores (PT) após 12 anos sob a gestão do governo do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), o estado vem passando em 2014 e 2015 por um processo de mudança institucional e estrutural. O novo Programa de Governo propôs a implementação de uma “Gestão Descentralizada”, para a qual, como o próprio programa destaca, seria fundamental ampliar os processos de participação popular. Portanto, a participação social passa a integrar a agenda governamental como um elemento prioritário.

A primeira medida a ser implementada no que se refere à essa ampliação foi a criação dos Fóruns Regionais de Governo, os quais foram concebidos e implementados em suas fases iniciais e experimentais pela Secretaria de Planejamento e Gestão (Seplag), Secretaria de Estado de Governo (Segov) e a recém-criada Secretaria de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania (Sedpac).

Depreende-se disso que momento atual de priorização da participação na definição das prioridades de Governo é algo extremamente novo em Minas Gerais. Por ser novo, prioritário e por estar sendo delineado, é bastante conveniente um estudo sobre essa nova infraestrutura participativa, tanto no sentido de as premissas e traços de sua concepção, quanto para verificar o percurso que está sendo feito. Dessa forma, espera-se contribuir em alguma medida para as análises e avaliações da experiência.

Para este trabalho, foram empregados como referencial teórico os desenvolvimentos teóricos e estudos acerca instituições participativas (IPs) e dos desenhos institucionais participativos, que enfatizam o desenho institucional como fundamental para a efetividade dos arranjos de deliberação e participação e para a qualidade da democracia (CARNEIRO; BRASIL, 2014a; AVRITZER, 2011). Deve-se destacar que ao se tomar os desenhos institucionais como referência teórica-analítica, contudo, não se desconsidera ou minimiza o papel de outros elementos centrais para a efetividade e qualidade da participação, como notadamente o perfil e características da sociedade civil em cada contexto, ao lado de outras variáveis históricas e contextuais. Reconhecem-se essas importantes dimensões que, contudo, não serão objeto de análise dados os limites deste trabalho.

Pretendeu-se, nesta monografia, analisar o desenho e a concepção dos novos Fóruns Regionais de Governo, considerando, na linha da democracia participativa, o possível potencial das IPs em propiciar a criação de uma gramática entre Estado-Sociedade que incorpore novos atores aos processos decisórios, buscando dirimir as profundas desigualdades sociais que se vêem historicamente no Estado de Minas Gerais.

Assim, este trabalho possui o objetivo geral de analisar a concepção dos Fóruns Regionais de Governo, verificar as características do seu desenho e avaliar seus potenciais e alcances democráticos para as políticas públicas. Os objetivos específicos, por sua vez, são:

- a) Revisar as perspectivas teóricas acerca da participação e dos desenhos institucionais participativos;
- b) Apresentar um panorama da infraestrutura participativa existente no Brasil pós-88 e a legislação relacionada;
- c) Levantar a infraestrutura participativa existente em Minas Gerais;
- d) Analisar o desenho participativo e funcionamento inicial dos Fóruns Regionais de Governo, tendo em vista examinar em que medida o desenho favorece ou propicia a inclusão política de atores sociais historicamente excluídos dos processos decisórios, a qualidade e a participação social e sua efetividade no âmbito das políticas.

Para tanto, foi realizada uma pesquisa qualitativa cujas técnicas empregadas foram a pesquisa bibliográfica e documental, e a realização de entrevistas semiestruturadas e observação direta.

Foi feita uma revisão bibliográfica acerca dos temas de democracia participativa e deliberativa, instituições participativas e desenhos institucionais participativos, a fim de situar de forma geral e sucinta o estado da arte e subsidiar teoricamente a análise dos Fóruns Regionais do Governo de Minas Gerais em 2015, que se desenvolveu ao final do trabalho. Tendo em vista contextualizar a experiência dos Fóruns em um ambiente mais amplo, efetuou-se também uma breve revisão de literatura sobre a participação social e IPs no Brasil contemporâneo. Foi feita, também, a análise da legislação relacionada.

Além disso, foi realizado um levantamento documental para verificar as instituições participativas existentes no poder executivo do Governo de Minas Gerais e para a análise dos Fóruns, encontrando-se, contudo, limitações significativas, uma vez que não se identificaram bases de dados sistemáticas sobre as IPs existentes, características e funcionamento.

Foram utilizados o levantamento de dados e a classificação feita pela Seplag sobre o segmento dos participantes embasada no seu credenciamento. A partir dessa base os dados foram sistematizados, adotando-se as categorias da Seplag. Embora o banco de dados contasse com outros recursos, como a entidade ou organização dos participantes, estes não puderam ser utilizados para a monografia. Como o banco foi produzido e alimentado concomitantemente ao desenvolvimento desta monografia, portanto, não houve tempo hábil para que fossem realizadas outras sistematizações. Dessa maneira, a análise contemplou apenas a sistematização sobre o número de participantes nas duas rodadas dos Fóruns e a classificação dos participantes nas categoria mais gerais adotadas pela Seplag.

Foram realizadas entrevistas semiestruturadas com atores-chave no contexto da concepção e funcionamento inicial dos Fóruns: o Secretário Adjunto da Secretaria de Planejamento e Gestão (Seplag), o Coordenador Executivo e a Coordenadora Estadual da Secretaria de Estado de Governo (Segov), que, em seu papel de concepção e coordenação do processo, foram responsáveis por criar a metodologia dos Fóruns e conceber seu funcionamento, características e o Decreto n.º 46.774 de 09/06/2015, que instituiu os Fóruns Regionais de Governo. Além disso, foram realizadas entrevistas com a gestora responsável por coordenar a equipe da Seplag que implementou o processo e uma assessora desta equipe, ambas informantes-chave para um maior detalhamento acerca do desenho institucional dos Fóruns. Por fim, foi feita uma observação direta nas duas rodadas do Fórum da Região Metropolitana de Belo Horizonte, para verificar na prática seu funcionamento e como este está alinhado ou não ao seu desenho.

Este trabalho está organizado em quatro capítulos, além desta introdução. O Capítulo 2, “Democracia participativa, instituições participativas e desenho institucional”, visa a responder ao primeiro objetivo específico, que é verificar as perspectivas teóricas acerca da participação e dos desenhos institucionais participativos. A partir da revisão teórica realizada, foi construído um modelo de análise com sete elementos a fim de subsidiar a análise do desenho institucional dos Fóruns, feita no último capítulo. O Capítulo 3, “Participação Social no Brasil”, buscou levantar a infraestrutura participativa existente no Brasil pós-88 e a legislação relacionada, a fim de efetuar um panorama breve da participação institucionalizada no país. O Capítulo 4, por sua vez, buscou recuperar o histórico de Minas Gerais no que se refere à participação, mapeando-se na medida possível a infraestrutura participativa, e situar os Fóruns Regionais no contexto estadual. Por fim, no Capítulo 5 buscou-se analisar a concepção e o desenho institucional dos Fóruns a partir das variáveis condensadas no modelo de análise, bem como verificar seus os potenciais democratizantes e de inclusão social.

2 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS E DESENHO INSTITUCIONAL

2.1 Participação social na teoria democrática do século XX

A democracia, tal como a conhecemos hoje, é um fenômeno recente na história mundial. É apenas no início e meados do século XX que ela começou a ganhar as características fundamentais que hoje são consensuais, como o sufrágio universal e demais direitos de cidadania estendidos às mulheres e analfabetos. Na América Latina, em especial, têm-se processos de redemocratização relativamente recentes, tendo surgido, majoritariamente, após o fim de regimes ditatoriais entre as décadas de 1960-1980. Assim como se tem visto a expansão dos regimes democráticos ao redor do mundo no último século, multiplicaram-se também as concepções sobre a democracia e como esta deveria funcionar.

Não cabe a este trabalho analisar as inúmeras concepções e perspectivas teóricas existentes acerca da democracia. Ao invés disso, pretende-se, nesta seção, abordar o conceito de participação social nas principais teorias democráticas do século XX, para chegar finalmente ao modelo que é considerado neste trabalho: o da democracia participativa e/ou deliberativa.

Ao desenvolver a perspectiva de democracia participativa, Carole Pateman (1992) afirma que teóricos liberais clássicos anteviam papéis e possibilidades amplas de participação e que a partir da primeira metade do século XX estreitaram-se a concepção de participação social e os ideais democráticos.

No caso dos teóricos democráticos da primeira metade do século XX, tendo Max Weber e Joseph Schumpeter como precursores, os debates convergiram em um primeiro momento na desejabilidade ou não da democracia e de sua contraposição ao socialismo, depois desenvolvendo-se em torno de qual seria a forma e estrutura ideais da democracia no período do pós-guerra. A resposta para essa questão funda o que Santos e Avritzer (2002) expõem como a concepção hegemônica da democracia que se mostra proeminente até o último quartel do século XX. Tal concepção recebeu inúmeras respostas, sendo que algumas das principais serão expostas adiante, e foram refletidas nas democracias liberais e representativas ao longo do século XX. Essa proposta restringia as “formas de participação e soberania ampliadas em favor de um consenso em torno de um procedimento eleitoral para a formação de governos” (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 39), o qual insistia em um modelo de baixa intensidade democrático. Este, corroborando o distanciamento histórico entre população e poder público, apresenta o chamado dilema da

representação política: os cidadãos dificilmente se sentem de fato representados por seus governantes.

Essas concepções, ainda segundo Santos e Avritzer (2002, p. 44),

Estão relacionadas à resposta dada a três questões: a da relação entre procedimento e forma; a do papel da burocracia na vida democrática; e da inevitabilidade da representação nas democracias de grande escala.

Uma primeira corrente dos teóricos da democracia é a do elitismo democrático. Um dos expoentes dessa corrente é Schumpeter (1961), que critica a concepção da democracia como “governo do povo” pois, para ele, o povo, de fato, jamais governa. Mais que isso, o cidadão comum não teria capacidade nem interesse em participar, e a possibilidade de ampliar a participação poderia comprometer a governabilidade. Para ele, além disso, não existiria um “bem comum” determinado, pois para diferentes indivíduos o “bem comum” possui diferentes significações e divergências sobre como alcançá-lo. Portanto, não existiria a “vontade do povo”. O método democrático seria, enfim, a possibilidade dos indivíduos de concorrer à liderança política, disputando os votos do eleitorado. Assim, para Schumpeter, a democracia constitui um arranjo institucional de representação eleitoral e a participação se restringe à escolha das elites que irão governar.

Como os demais elitistas, também Norberto Bobbio (1986) supervaloriza os mecanismos de representação ao dizer que o papel do povo se resumiria ao ato de votar, e que quem conta com maior apoio da população deve tomar as rédeas do governo. Bobbio (1986) complementa as ideias de Schumpeter e aponta dificuldades de se exercer uma democracia de fato, ou uma democracia direta, pois esta demandaria uma série de condições impraticáveis na vida real.

Assim, Bobbio (1986) defende a democracia representativa e expõe que no sistema político não se deve considerar os interesses particulares de uma determinada classe: seria necessário que os eleitores possuíssem uma visão dos interesses gerais, de forma que os representantes do governo são representantes dos interesses gerais, e, portanto, uma categoria à parte que vive da política. O autor, com isso, reforça seu posicionamento como um teórico elitista: como os cidadãos comuns jamais poderiam governar de fato, estes devem exercer seu papel elegendo uma classe apta para os cargos de liderança, que tome decisões e saiba distinguir as visões globalizantes dos problemas existentes dos interesses de categoria. Nesse ponto, Bobbio corrobora com a visão de Max Weber (2009), para o qual deveria existir um corpo burocrático especializado responsável pela gestão do Estado. A resposta em relação ao papel da burocracia na vida democrática vem, portanto, com Weber (2009). Weber pautou suas reflexões na ideia de que a burocratização do Estado Moderno seria inevitável para impedir o avanço do totalitarismo e

da corrupção. Para o autor, o um conjunto de leis e regras bem definidas para o corpo estatal seria necessário para trazer maior eficiência e evitaria o personalismo, e garantir as funções estatais as quais não caberia aos “cidadãos comuns”. Weber foi um teórico também considerado elitista por reforçar ainda mais o distanciamento entre Estado e sociedade por meio da burocracia, uma vez que esta estabeleceria uma padronização e homogeneidade que não condizem com a natureza dinâmica e plural da democracia.

O conceito de democracia elitista relaciona-se com o conceito de democracia realista. Para Faria (2007), esta se funda no auto-interesse dos indivíduos e na regra da maioria. Nesse sistema, os interesses de cada indivíduo teriam pesos iguais e, portanto, é legítima a agregação dos mesmos para que as decisões sejam feitas de acordo com a regra da maioria, que nada mais é um procedimento de competição dos interesses individuais. A partir dessa regra, é comumente defendido que através da eleição se chegaria a um consenso sobre qual seria a vontade única que representaria determinada circunscrição como um todo.

Dessa forma, vale ressaltar a crítica feita por Santos e Avritzer (2002, p.46), segundo os quais os modelos elitistas seriam incapazes de:

Dar uma solução convincente para duas questões principais: a questão de saber se as eleições esgotam os procedimentos de autorização por parte dos cidadãos e a questão de saber se os procedimentos de representação esgotam a questão da representação

Seguindo adiante, uma segunda corrente é a dos pluralistas. Importante defensor do pluralismo democrático foi Robert Dahl (2001), que afirmava que o problema da autorização em uma sociedade civil pluralista e de grande escala somente poderia ser resolvido pela representação. Diferentemente dos elitistas, ele não nega a necessidade de ampliação da participação social, porém a apresenta intrincada com o dilema da escalas. Haveriam limites para a participação cívica, que seriam: a) a interação do tempo exigido para um ato de participação; b) o número de cidadãos autorizados a participar. “A lei do tempo e dos números: quanto mais cidadãos uma unidade democrática contém, menos esses cidadãos podem participar diretamente das decisões do governo e mais eles têm de delegar a outros essa autoridade.” (DAHL, 2001, p. 125).

Assim, para Dahl (2001), a participação na democracia somente seria possível em um sistema político de pequena escala. Caso contrário, o alto custo da democracia participativa a tornaria inviável. Portanto, quanto maior o sistema político, maior é a necessidade dos cidadãos de delegar as decisões aos seus representantes. Para Santos e Avritzer (2002, p.49) no entanto, essa autorização feita pelos indivíduos aos representantes, a qual baseia as teorias hegemônicas explicitadas, mostra-se, porém,

insuficiente para a “solução de duas outras questões: a da prestação de contas e a da representação de múltiplas identidades”.

As concepções hegemônicas, as quais se entrelaçam com as democracias liberais, dessa forma, sofreram uma crise no decorrer do século anterior, evidenciando seus limites. Isso ocorreu tanto pelo fenômeno da abstenção eleitoral em países centrais, inclusive nos EUA, onde o voto é facultativo, ao lado da proliferação de formas de ação coletiva a partir dos anos 1960, dentre os quais os movimentos sociais pacifista, de direitos humanos, ecológico e feminista com pautas de democratização da sociedade e do Estado (WARREN, 2002). Tal ambiente deu abertura à novas vertentes da teoria democrática que discutem os limites da representação e procuram ultrapassar os limites das correntes elitista e pluralista.

Começa-se a contrapor, assim, a ideia de que simples autorização pelos indivíduos de representantes resolveria os dilemas de uma sociedade plural composta por atores sociais diversos. Faria (2007) destaca o questionamento sobre a própria ideia de que somente a eleição garantiria, de fato, a representação: se tal procedimento seria suficiente para que as os verdadeiros anseios dos representados se reflitam em decisões legítimas.

Nesse sentido, como bem colocam Santos e Baqueiro (2007, p.221):

Nas últimas duas décadas, influenciadas pelas deficiências da democracia representativa, no que refere-se à resolução de problemas econômicos, políticos e sociais, bem como à persistência de uma situação em que a credibilidade e legitimidade da democracia formal são constantemente questionadas, tornou-se necessário procurar explicações teóricas alternativas de um cenário em que a democracia poliárquica convive pacificamente com problemas de crescente pobreza e exclusão social e, sobretudo, com a instabilidade societária.

As explicações teóricas acerca da democracia participativa ou deliberativa se diferenciam das perspectivas tradicionais ao buscar explicar os déficits democráticos e propor novos mecanismos tangíveis de geração de estabilidade política. Conforme Santos e Avritzer (2002), as concepções contra-hegemônicas surgem com a crítica às formas homogeneizadoras de organização do Estado. Reconhece-se que uma sociedade iminentemente diversa e plural necessitaria de uma nova institucionalidade para a democracia, com a ênfase em uma nova gramática¹ social e cultural. Assim, para Santos e Avritzer (2002, p.52), “a política, para ser plural, tem de contar com o assentimento desses atores em processos racionais de discussão e deliberação.”

Nobre (2007) diferencia democracia deliberativa de democracia participativa. Para o autor, o modelo de democracia participativa advém dos movimentos contestatórios

¹ Segundo Santos e Avritzer (2002, p.50) “a democracia é uma gramática de organização da sociedade e da relação entre o Estado e a sociedade”. Ou seja, a noção de gramática pode ser entendida como um repertório de princípios, valores e práticas de fortalecimento democrático.

dos países centrais à partir da década de 1960. Esse modelo enfatiza a maior participação nos processos decisórios, na tentativa de superar desigualdades materiais provocadas pelo capitalismo. Nessa vertente, não há “[...] qualquer divisão rígida entre Estado e sociedade civil, mas, antes, seguindo Jean Jacques-Rousseau- o inspirador maior dessa vertente teórica- enfatiza a necessária identidade entre governantes e governados resultante de um único contrato social que instituiu um único corpo político” (NOBRE, 2007, p.34)

Uma importante autora da democracia participativa e crítica da democracia liberal da segunda metade do século XX é Carole Pateman (1992). Precursora da discussão de democracia participativa no mercado, para a autora, participação significa afetar as decisões. Ela parte da indústria como campo de pesquisa para chegar ao conceito do que é de fato participação, uma vez que a participação na indústria implica em modificação na estrutura da autoridade, de maneira que a administração deixe de possuir prerrogativa exclusiva na tomada de decisões. A autora critica, nesse aspecto, o sentido amplo da participação, na qual os indivíduos apenas estão a par das decisões que são tomadas. Nesse caso, não há participação efetiva e corre-se o risco de ser apenas um processo no qual os trabalhadores são persuadidos a aceitarem decisões das chefias (PATEMAN, 1992). A participação efetiva e ideal seria a intervenção de fato nos processos decisórios; uma participação parcial seria apenas a influência exercida pelas partes no processo decisório, sem que haja poder de fato de determinar e intervir sobre qual será a decisão tomada.

Pateman (1992) chama a atenção ainda para a dimensão psicológica de aprendizagem e transformação social e individual. A participação no nível mais alto, além de democratizar as estruturas de poder, provoca benefícios sobre a confiança, satisfação no trabalho e sentimento de eficácia política, ao permitir que os indivíduos vejam o impacto que sua participação provocou nos assuntos coletivos da indústria e, no nível mais abrangente, o impacto gerado sobre o ambiente social e político (PATEMAN, 1992).

Warren (2002), seguindo a vertente participacionista, critica a redução da participação ao ato de votar defendida pela concepção hegemônica da democracia e manifestada nas democracias liberais como insuficiente em um contexto no qual as sociedades se tornam cada vez mais complexas e pluralistas. O autor argumenta que o cenário político se tornou mais favorável à participação, ao contrário da visão que sustenta que a participação seria limitada devido ao problema da escala e complexidade. Warren (2002) identifica quatro elementos que compõem o novo panorama da democracia para analisar as oportunidades para a democracia participativa. São esses: a globalização, que gera novas formas de comunicação e transforma valores da democracia em valores globais; diferenciação, na qual o estado deixa de ser a autoridade que organiza as diferentes funções desempenhadas por diferentes setores na sociedade para desempenhar o papel de negociar tais funções, e não mais organizá-las, visto que a diferenciação aumenta as

capacidades de ação coletiva e aumentam as zonas de conflito político cada vez menos controláveis pelo Estado; complexidade, sendo que a diferenciação faz aumentar também a complexidade das ações coletivas; pluralização e reflexividade, com a mudança do padrão de individualidade em direção à um maior reconhecimento da pluralidade de identidades, ou seja, uma maior consciência dos indivíduos frente ao coletivo.

Nesse novo contexto, o autor defende que “a participação é democrática quando todos os indivíduos potencialmente afetados por uma decisão têm igual oportunidade de afetar a decisão”, e, pelo fato de concretizar isso não ser algo simples, é provável que a participação seja “baseada em questões, segmentada por setores, distribuída entre diversos tipos de locais, e tenha diferentes significados e impactos dentro diferente estabelecimentos.” (WARREN, 2002, p.693). Isso não significa dizer que necessariamente todos os indivíduos devam participar igualmente de todas as decisões que afetam suas vidas, mas sim que tenham a “capacidade e oportunidade de influenciar decisões que eles escolhem participar” (WARREN, p.695).

Assim, para Nobre (2004), a democracia participativa se expressaria na criação de novos espaços desafiadores na macroestrutura institucional do regime democrático. Isso porque o cidadão exercendo o papel de “cliente”, ou sujeito passivo das ações estatais, deixa de ser suficiente para o novo conceito de cidadania que emerge com os movimentos sociais no final do século XX. À partir desse conceito emergente, passa-se a desejar não apenas a legitimidade das reivindicações sociais pelo Estado, mas também que toda a sociedade reconheça situações particulares e coletivas, que essas situações sejam debatidas na esfera pública. Portanto, democracia participativa, para o autor, surge da luta por novos espaços de deliberação e participação e pelo exercício da cidadania.

A democracia deliberativa, por sua vez, surge primeiramente influenciada pelo discurso de Habermas acerca da esfera pública, para o qual seria “um espaço no qual indivíduos - mulheres, negros, trabalhadores, minorias raciais - podem problematizar em público uma condição de desigualdade na esfera privada” (SANTOS; AVRITZER, 2002, p.52) e da deliberação como forma de conferir validade às decisões políticas. Nessa nova concepção, a democracia seria uma nova gramática pautada no debate e na participação dos indivíduos na esfera pública. As questões publicizadas na esfera pública habermasiana seriam, então, absorvidas pelo sistema político-administrativo, contaminando, através dos fluxos comunicativos, as decisões dos representantes e burocratas (FARIA, 2007).

Segundo Nobre (2007), a democracia deliberativa é apresentada como uma teoria explicitamente normativa, uma vez que seu cerne é a legitimidade dos processos democráticos conferida pelos procedimentos imparciais de deliberação. Essa teoria, para o autor, não deveria ser tão centrada na institucionalidade político-estatal; para além desse

aspecto, deve-se considerar a cultura política por trás da democracia, sendo esta também uma forma de vida (NOBRE, 2007).

Consideraremos aqui democracia participativa e deliberativa como não como modelos conflitantes, mas complementares. O ponto de convergência entre ambas é a superação de um modelo elitista e a busca por um maior aprofundamento democrático. Dessa forma, o aspecto importante de ambas é a redefinição da democracia enquanto inclusão social, algo de extrema importância quando se considera os países latino-americanos, marcados historicamente por desigualdades gritantes. A democracia participativa apresenta um potencial emancipador ao permitir que os indivíduos escolham como os bens públicos podem ser distribuídos, uma vez que a escassez de recursos nesses países dificultam a consolidação de um *welfare state*, tal como é visto na Europa. Como bem colocado por Bohman (2009, p.47), “a definição de um problema como alvo de preocupações coletivas é, por si mesma, uma questão que exige deliberação” e a política deliberativa “inclui atividades diversas como formular e alcançar objetivos coletivos, tomar decisões políticas sobre meios e fins, resolver conflitos de interesse e princípio e resolver os problemas assim como emergem na vida social” (BOHMAN, 2009, p.65).

Destaca-se ainda Fung (2004) que se coloca na corrente participativa, mas conecta participação (incidência nas decisões) e deliberação (dimensão comunicacional de construção de acordos e convergências) em seus desenvolvimentos teóricos e analíticos. Em Cohen e Fung (2004), a participação-deliberativa refere-se tanto à sua dimensão na esfera pública na qual se inscreve a sociedade civil, os movimentos sociais e associações, e a dimensão institucionalizada da participação no Estado, em espaços criados para esse fim.

Importante ainda salientar que o movimento de reivindicação de ampliação da participação social na linha democracia participativa foi particular na América Latina e no Brasil, os quais atravessaram um período de transição de regimes ditatoriais para uma redemocratização a partir da década de 1980. Tal transição foi profundamente influenciada pelos movimentos sociais, que buscaram, através dessa nova gramática, incluir atores sociais historicamente excluídos das decisões e políticas públicas. Nesse contexto, a participação social surge como um impulso orgânico da sociedade à época, impulso este que foi decisivo inclusive na elaboração da Constituição Cidadã de 1988, conforme se verá mais detalhadamente no capítulo 3 deste trabalho.

À partir da análise de experiências participativas no Brasil e Índia, Santos e Avritzer (2002) elencam algumas potencialidades da participação. No caso brasileiro, os autores destacam que o Orçamento Participativo e sua extensão para outras regiões do Brasil demonstram que é uma experiência bem sucedida que condensa algumas potencialidades. São essas: a combinação de elementos da democracia participativa e representativa, deliberação e negociação no nível local de prioridades a serem

contempladas pela distribuição de recursos públicos, e, por fim, acesso justo aos bens públicos entre os atores sociais.

A institucionalização da participação só foi possível devido à trajetória de movimentos sociais ocorridos no Brasil, que questionaram a exclusão social nas decisões governamentais e a necessidade de controle do governo pelos cidadãos. Assim, as experiências participativas analisadas, para os autores,

Apresentam duas características extremamente importantes: eles surgem de mudanças em práticas societárias introduzidas pelos próprios atores sociais; em segundo lugar, eles resgatam tradições democráticas locais a princípio ignoradas pelas formas de democracia representativa hegemônicas nesses países (SANTOS; AVRITZER, 2002, p.70).

Considerando a democracia participativa como uma gramática em construção, com mais questionamentos do que respostas, sem receitas definidas (uma vez que deve se adequar às particularidades e cultura de cada país que adotá-la), Santos e Avritzer (2002) apresentam ainda três teses para o fortalecimento da democracia participativa:

- 1- Pelo fortalecimento da demodiversidade: não há a necessidade de um modelo universal de democracia; o elemento fundamental é a consideração pelo sistema político das instâncias participativas, tendo estas prerrogativas de decisão;
- 2- Fortalecimento da articulação contra-hegemônica entre o local e o global: nos casos nos quais a democracia é fraca, a passagem do contra-hegemônico deve ampliar-se para o plano global, de forma a fortalecê-la;
- 3- Ampliação do experimentalismo democrático: nos casos bem-sucedidos de democracia participativa, o modelo se construiu experimentalmente; tais experimentos devem se multiplicar em favor da pluralização cultural, racial e distributiva.

É essencial compreender a participação social como uma inovação institucional capaz de revolucionar a relação entre sociedade e Estado, trazendo este para o campo tangível das relações, do cotidiano e dos anseios dos cidadãos. Amplia-se, com isso, a capacidade desses atores de comunicarem suas demandas à administração pública e, além disso, a capacidade da administração pública de se tornar mais *accountable* e legítima perante os cidadãos. Para além do nível comunicativo e discursivo, podem, os próprios cidadãos, se tornarem agentes de sua própria mudança social.

2.2 A operacionalização do modelo: instituições participativas

Ainda que a democracia enfrente algumas dificuldades, como a ineficiência do sistema representativo em atender aos ideais de uma sociedade igualitária, a solução não deve se ancorar na ideia de que as funções do Estado devem ser diminuídas, como clamam os defensores do Estado Mínimo. Para Fung e Wright (2003), a capacidade de resposta e resolução de tais problemas têm a ver com os desenhos das instituições democráticas. Para os autores, há um desafio na transformação destas para que se atinjam valores como justiça e igualdade social, controle popular sobre as decisões coletivas e liberdade individual.

Assim, nas últimas décadas, com a necessidade emergente de maior participação e controle das decisões políticas, subsidiada pela nova interpretação da democracia exposta na seção anterior, começou-se a discutir o processo de institucionalização dos mecanismos de participação social. Tal institucionalização se relaciona com a criação de normas, regras e procedimentos dentro da lógica governamental para abarcar as práticas participativas e promover a inclusão da sociedade nos processos decisórios comumente entendidos como de exclusividade do Estado. Isso não quer dizer que as formas espontâneas de associativismo da sociedade civil não se configurem em instituições, pois, mesmo que algumas estruturas não sejam formalmente constituídas, ainda exercem influência sobre os processos decisórios através de pautas importantes dos atores sociais (AVRITZER, 2009 *apud* AVRITZER, 2008). Ainda assim, para fins deste trabalho, focaremos em como esse movimento se deu dentro da estrutura do Estado.

Os estudos acerca desse processo surgiram em decorrência da ideia básica de que mais engenharia institucional aperfeiçoaria o modelo democrático representativo, de forma que os indivíduos possam, de fato, exercer maior controle sobre a ordem política e a vocalizar suas preferências através desses novos arranjos. Para além disso, estes novos arranjos institucionais possibilitariam também que os próprios órgãos se controlassem e agissem conjuntamente em prol do interesse público (FARIA, 2007).

Como exposto na seção anterior, a democracia deliberativa pressupõe que as decisões políticas devem ser legitimadas por atores que são diretamente ou possivelmente afetados por elas (HABERMAS, 2003 *apud* ALMEIDA; CUNHA, 2011; SANTOS; AVRITZER, 2002). Para que isso ocorra, como condensam Almeida e Cunha (2011, p.110):

[...] é necessária a existência de fóruns deliberativos plurais e inclusivos, destacados do sistema político, mas que com ele estabeleçam algum nível de interação, com capacidade de produzir decisões legítimas acerca de ações públicas, aproximando cidadãos e responsáveis pelas políticas públicas. Seriam espaços institucionais que articulam sociedade e Estado e que conectam deliberação e resultados em situação de pluralidade de valores e concepções.

Fung e Wright (2003) denominam essas reformas nas quais pessoas comuns podem efetivamente participar e influenciar nas decisões políticas que afetam suas vidas de *Empowered Participatory Governance* (EPG), que poderia ser traduzido como Governança Participativa Empoderada. Para os autores, esse tipo de experiência seria participativa na medida em que confia na tomada de decisões por pessoas comuns através de deliberações fundamentadas, e empoderadas porque tais decisões seriam vinculadas com as ações. Ou seja, os autores inserem um elemento fundamental na discussão a respeito da institucionalização da participação: a capacidade de o Estado absorver as demandas e transformá-las em políticas. Além de viável, a EPG “pode superar formas institucionais democráticas convencionais sobre o bastante objetivos práticos de aumentar a capacidade de resposta e eficácia do Estado e, ao mesmo tempo torná-lo mais justo, participativo, deliberativo, e responsável” (FUNG E WRIGHT, 2003, p.6).

Fung (2004) problematiza as possibilidades e os limites do que ele chama de “medidas de larga escala”, que seriam grandes reformas no sistema político, tais como reformas eleitorais, ou esforços para modificar a propriedade da mídia, o comportamento associativo, etc. Para o autor, esses seriam esforços para deslocar placas tectônicas, ou estruturas básicas, na organização política e social, os quais dificilmente se realizam na prática por exigirem grandes recursos.

Do contrário, os estudos sobre esforços modestos para melhorar a qualidade da esfera pública, na criação de deliberações públicas em menor escala, têm ganhado maior força. Fung (2004), então, discorre sobre o assunto à partir do conceito de *minipúblicos*, que:

[...] reúnem cidadãos, às dúzias, às centenas ou aos milhares, mas certamente não aos milhões ou dezenas de milhões, em deliberações públicas organizadas de maneira autoconsciente. [...] Às vezes eles lembram as reuniões municipais, e às vezes funcionam como associações propositivas. Eles se parecem, porque o são, com exercícios de “reparação reformista” [*reformist tinkering*] ao invés de “reforma revolucionária” [*revolutionary reform*]. (FUNG; WRIGHT, 2004, p. 176)

Para o autor, é importante considerar os *minipúblicos* pois eles auxiliam na geração de conhecimento sobre os detalhes do desenho institucional que irão provocar ou não uma deliberação efetiva.

Avritzer (2008), por sua vez, cria o conceito de Instituições Participativas (IPs). Estas seriam “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas” (AVRITZER, 2008, p.45). O autor destaca que são formas diferenciadas na tentativa de ampliar o conceito de instituições políticas decorrente da simples ideia de autorização da representação, uma vez que as IPs são híbridas e vão além ao ampliar as políticas participativas e transformar a institucionalidade democrática.

Assim como Avritzer (2008), Pires e Vaz (2014, p. 65) criticam o entendimento limitado a respeito das possibilidades de arquiteturas institucionais existentes. No entanto, os autores buscam ir ainda mais além, criticando a visão de Santos e Avritzer (2002) de considerar apenas o caráter coletivo da participação, restringindo os estudos aos conselhos, conferências etc. Em sua abordagem, os autores, então, adotam como ponto de partida os programas federais dos Planos Plurianuais (PPA) a fim de “identificar a presença de formatos institucionais de interação Estado-sociedade” (PIRES E VAZ, 2014, p.63), de forma a tentar abarcar outras institucionalidades resultantes dessa interação, como audiências, consultas públicas e ouvidorias.

Dito isso, os autores apresentam o conceito de Interface Socioestatal, que consiste em um “espaço de interações de sujeitos individuais ou coletivos intencionados e portadores de projetos sociopolíticos específicos, marcado por relações (comumente) assimétricas de troca, disputa ou conflito em torno de algum tipo específico de bem, e cujos resultados podem gerar tanto implicações coletivas quanto implicações estritamente individuais.” (PIRES E VAZ, 2014, p. 65)

Avritzer (2008) utiliza o conceito de instituições participativas para avaliar seus desenhos, formas e possibilidades, partindo do pressuposto que as IPs “[...] variam na sua capacidade de democratizar o governo” (AVRITZER, 2008, p. 47). Assim, esse conceito subsidia a vertente teórica que busca estudar a forma como o desenho institucional afeta o funcionamento das instituições. Aqui, será utilizado o conceito de instituições participativas, uma vez que este tem sido correntemente empregado na literatura especializada no país e se encontra em maior consonância com a análise dos desenhos institucionais participativos, os quais serão utilizados como modelo de análise para este trabalho.

A importância de se estudar as IPs está conectada ao fato de que estas teriam um potencial democratizante (FARIA; RIBEIRO, 2011), devido à sua capacidade inclusiva ao trazer para dentro da lógica estatal a pauta de novas temáticas e atores sociais, muitas vezes em situação de exclusão e vulnerabilidade. Esse potencial poderia ser mensurado através do desenho de tais instituições.

A ideia de potencial democratizante será uma norteadora neste trabalho, uma vez que se pretende analisar o desenho e concepção dos Fóruns Regionais de Governo de Minas Gerais, uma instituição que, no momento deste trabalho, se encontra em sua fase inicial de implementação. Isso significa que ainda não é possível avaliar em que medida os Fóruns foram efetivos na democratização, inclusão e redistribuição, e tão somente seu potencial nesses aspectos. Dessa forma, este trabalho se aterá aos estudos dos desenhos institucionais participativos, a fim de desenvolver um modelo de análise, conforme será detalhado na próxima subseção.

2.3 Desenhos institucionais participativos: variáveis e elementos

A literatura acerca das instituições participativas (IPs) enfatiza o desenho institucional como fundamental para a efetividade dos arranjos de deliberação e participação e para a qualidade da democracia e instituições políticas (CARNEIRO; BRASIL, 2014a; AVRITZER, 2011). Levando em consideração esse panorama, a abordagem dos desenhos participativos vem ganhando destaque na medida em que estes seriam um dos elementos responsáveis por aumentar a capacidade de resposta e a eficácia do Estado, ao mesmo tempo tornando-a mais justa, participativa, deliberativa e *accountable* (FUNG E WRIGHT, 2003).

Faria e Ribeiro (2011) apresentam diversas formas de se avaliar o desenho institucional das IPs, a partir da análise dos conselhos. Estenderemos, para fins de nossa análise, esses desenhos para as outras IPs que não os conselhos, uma vez que são perfeitamente passíveis de aplicação à outras instituições.

O grau de institucionalização, por exemplo, pode ser medido através de três variáveis: “o tempo de existência dessas instituições; ii) a existência de uma estrutura organizacional; e iii) a frequência de reuniões obrigatórias” (FARIA; RIBEIRO, 2011, p.128). Pressupõe-se que uma instituição que existe há mais tempo, tem reuniões frequentes ou previsão de futuras reuniões, possui uma estrutura organizacional definida e regras para seu funcionamento tem um maior grau de organização, formalidade e institucionalização.

O potencial democratizante das IPs, para Faria e Ribeiro (2011), relaciona-se com as regras sobre dois aspectos: de composição e processo decisório.

As normas de composição relacionam-se com a proporcionalidade entre participantes do governo e sociedade civil. A partir disso, é analisado “quem possui maiores condições para se expressar e influenciar nas decisões, dando destaque às informações sobre quem pode presidir os conselhos e os poderes que esse cargo concentra” (FARIA; RIBEIRO, 2011, p. 128). Defende-se a ideia que essa proporção influencia diretamente nos processos de tomada de decisão dentro das IPs.

Já as normas acerca do processo decisório se referem a como e quem pode elaborar e alterar as pautas das IPs e quais são os critérios. Uma pauta elaborada coletivamente, e não somente pela presidência do conselho, ou outra forma de IP, indica que mais atores foram incluídos e puderam intervir no objeto de discussão, portanto, há um maior grau de democratização. Uma pauta elaborada exclusivamente pela gestão de tais instâncias, por sua vez, indica um menor grau de democratização. (FARIA; RIBEIRO, 2011).

Faria e Ribeiro (2011), apresentam, ainda, uma preocupação em relação à representatividade dentro dos conselhos, à partir da análise de variáveis como o número de assentos destinados à determinadas entidades e a existência de regras que garantam a pluralidade de diferentes segmentos. Para as autoras, quanto menos regras delimitando quais entidades tem assento, “maior será a abertura desses espaços à renovação e à diversidade dos atores envolvidos” (FARIA; RIBEIRO, 2011, p.130).

Para Fung (2004), o desenho institucional são as características do *minipúblico*² cujos detalhes podem influenciar em uma maior ou menor governança democrática. Tal desenho, como se verá, pode assumir diversas facetas. O autor, então, apresenta 8 possíveis escolhas de desenhos para sua construção institucional, que são:

- a) Concepções e tipos de minipúblicos: o que o minipúblico deve fazer.
- O autor apresenta três possibilidades tipos de minipúblicos. A primeira seria o minipúblico como um *fórum educativo*. Nessa concepção, o minipúblico deveria tentar incluir equitativamente todas as vozes, na tentativa de superar desigualdades de riqueza, gênero, educação, posição, que geralmente são refletidas nas esferas públicas existentes. O minipúblico disponibilizaria, além disso, informações aos cidadãos, dado que estas geralmente são custosas, o que faz com que estes acabem por formar opiniões mal fundadas. Assim, seriam criadas condições para que os cidadãos refinassem suas opiniões para debater uns com os outros, de forma a melhorar a qualidade da opinião pública. Uma segunda concepção é o minipúblico enquanto *conselho consultivo participativo*. Este seria complementar à primeira concepção: para além de criar condições ideais de deliberação, haveria uma conexão com tomadores de decisão, de forma a alinhar as preferências sociais debatidas às políticas públicas. O terceiro tipo seria o de *cooperação para a resolução participativa de problemas*. Nessa concepção, parte-se do pressuposto que alguns problemas serão muito desafiadores para que apenas os especialistas encontrem soluções; haveria, portanto, a necessidade de manter um relacionamento íntimo e contínuo entre Estado e público, para que, através da deliberação participativa, esses atores possam encontrar soluções criativas para tais problemas. Outro ponto é que a manutenção desse relacionamento favoreceria o controle dos cidadãos sobre a máquina estatal, de forma a torna-la mais publicamente responsiva. Por fim, a quarta e mais ambiciosa concepção, é a *governança democrática participativa*. Nesta, haveria a

² Verificar a definição de *minipúblico* (FUNG, 2004) na página 22.

tentativa de superação da estruturas representativas assenhoreadas e favorecedoras dos setores ricos e privilegiados. Portanto, esse tipo propõe uma injeção da participação direta dentro da agenda de políticas e a incorporação na governança democrática das vozes comumente em desvantagem na sociedade, aumentando a equidade nos processos legislativos e na formulação de políticas.

b) Quem? Seleção e recrutamento dos participantes.

Essa escolha diz respeito à como os indivíduos devem participar do minipúblico, se são selecionados e os incentivos para sua participação. Embora os minipúblicos sejam abertos à todas as pessoas, geralmente quem participa são aquelas que dispõem de recursos, tempo e melhores condições de vida. Deve haver, portanto, um esforço desse minipúblico de trazer incentivos para que cidadãos de baixa renda ou com menos recursos participem. Fung (2004) apresenta três opções sobre como fazer isso. A primeira seria a escolha de “participantes específicos que espelhem demograficamente a população em geral” (FUNG, 2004, p. 178). A segunda, nas palavras dos autores, seria a “ação afirmativa através do recrutamento” (*idem*): recrutar pessoas em comunidades sub-representadas através da divulgação do minipúblico nesses locais. Por fim, uma terceira forma seria incentivar através da inclusão de pautas de interesse de pessoas pobres, de forma que esses cidadãos participem na intenção de que essa participação no minipúblico produza resultados.

c) Tema e escopo da deliberação: qual assunto será discutido.

A definição de um tema para discussão nos minipúblicos o torna menos abstrato e possibilita que os cidadãos façam melhores contribuições durante a deliberação. A determinação de áreas para discussão pode ser feita através de uma análise da vantagem comparativa que os cidadãos têm sobre os outros atores. Assim, os cidadãos podem trazer informações geralmente inacessíveis para os formuladores de políticas, bem como devolver o *feedback* das políticas existentes aos representantes, e promover a *accountability*³ ao monitorar a conduta desses representantes.

d) O modo deliberativo: organização e estudo das discussões.

³ Para uma discussão do termo *accountability*, ver O'Donnell (1998).

Nesse ponto o autor discute problemáticas da esfera pública habermasiana e concluem que os minipúblicos devem preocupar-se em dar voz àqueles que não têm voz, seja pela dificuldade em debater assuntos, ou por serem desvalorizados pela cultura dominante. Assim, o minipúblico pode assegurar que essas pessoas tenham maior tempo para se expressar. Por outro lado, se o minipúblico pretende gerar a solução de problemas concretos, haveria um treinamento para informar devidamente os participantes e, posteriormente, um facilitador no debate para guiar a deliberação no sentido da geração de um consenso.

e) Quando? Recorrência e iteração: frequência de reuniões.

Não necessariamente quanto mais um minipúblico se reúne, melhor. As reuniões devem se dar de acordo com a necessidade. Se há necessidade de constante atualização das informações geradas no minipúblico, e de monitoramento dos representantes, as reuniões devem ser mais frequentes. Por outro lado, se a necessidade é reduzida a resolução de problemas específicos, uma rodada conclusiva seria suficiente.

f) Apostas: o nível de interesse e engajamento dos participantes na deliberação.

As apostas dizem respeito ao quanto o assunto discutido interessa os participantes. Se o nível de interesse é baixo ou ameno, as apostas serão *frias*, e os participantes podem defender com menor intensidade suas opiniões. Se, por outro lado, o nível de interesse na discussão é alto, mais participantes são atraídos para a deliberação e as apostas serão *quentes*, de forma que os participantes irão investir maior energia na defesa de suas opiniões.

g) Empoderamento: o nível de influência nas decisões públicas.

O empoderamento é o grau de influência do minipúblico sobre as decisões públicas. Nem sempre um minipúblico deve ser empoderado, pois há o risco de atender a reivindicações não legítimas, ou de haver uma captura privada. Além disso, muitas vezes as discussões sobre determinado tema são pobres, de forma que não justifica empoderar algumas decisões. Mas empoderar pode ser interessante em alguns casos, como quando o minipúblico tem o caráter de *accountability*, e/ou de resolução de problemas em conjunto com o governo. O empoderamento é, também, um atrativo para que as pessoas

participem dos minipúblicos e favorece a troca de razões e a deliberação, uma vez que há a possibilidade de influência sobre o poder estatal, e, logo, de consequências tangíveis.

h) Monitoramento das decisões resultantes das deliberações.

Para além de influenciar as decisões dos representantes, os minipúblicos podem servir para avaliar a qualidade das ações em curso, e funcionar como um mecanismo de monitoramento dos cidadãos sobre as políticas. Assim, os participantes podem adquirir cada vez maior noção sobre decisões que funcionam ou não, e pressionar seus representantes a tomar determinadas atitudes. Haveria, portanto, uma maior *accountability* e transparência nesse processo.

A partir dessas possibilidades, o autor mostra que de acordo com escolha do desenho institucional para o minipúblico, este será mais ou menos propenso a fazer contribuições à governança democrática. Em linhas gerais, essas contribuições podem ser relativas à quantidade de participação, seu viés e a qualidade da deliberação, informação aos representantes, informação aos cidadãos e fomento das disposições e habilidades a cidadania, *accountability* oficial, justiça das políticas e sua eficácia e sagacidade e, por fim, a mobilização popular (FUNG, 2004).

Avritzer (2008), por sua vez, apresenta três desenhos institucionais mais gerais de instituições participativas. O primeiro tipo possível de seria de baixo pra cima, ou seja: quando há livre entrada dos cidadãos no processo participativo. Esse tipo seria, para Avritzer (2008), o tipo de desenho mais fortemente democratizante e distributivo. A segunda forma possível é a partilha de poder, que seria uma instituição na qual atores estatais e sociais participam simultaneamente. Por fim, haveria também o formato de ratificação pública, no qual não haveria participação da sociedade civil no processo decisório de fato: ao invés disso, esse tipo de instituição serviria para que esses atores referendassem as decisões publicamente.

Segundo Avritzer (2008), deve-se considerar pelo menos três variáveis na análise das IPs e seus potenciais: iniciativa na proposição do desenho, organização da sociedade civil na área em questão e vontade política do governo em implementar a participação. A articulação entre esses três aspectos seria o que o autor denomina de desenho institucional participativo interativo, que possibilitará o sucesso dos processos participativos, sendo apenas o desenho institucional insuficiente para atingir tal objetivo. Ainda assim, para o autor, a “escolha do desenho adequado será uma das variáveis fundamentais para a continuidade destas experiências no futuro” (AVRITZER, 2008, p. 61).

Através de estudos sobre diferentes IPs, Avritzer (2008) analisa cada um desses três desenhos a partir de três aspectos: a) a capacidade democratizante (alta, média ou baixa), ou seja, “capacidade de alterar a relação entre Estado e a sociedade” (*idem*, p.60); b) a efetividade do desenho em determinar a política pública em questão e c) a vulnerabilidade do desenho em relação à vontade política, ou seja, quão dependente a IP é do apoio da sociedade política. À partir dessa análise, o autor cria, então, a tipologia exposta no quadro abaixo:

Quadro 1 - Tipologia sobre a efetividade dos desenhos participativos

Tipo de desenho	Dependência do sistema político	Efetividade	Capacidade Democratizante
Desenho de baixo para cima	Alta	Alta	Alta
Desenho de partilha	Média	Média	Média
Ratificação pública	Baixa	Baixa	Baixa

Fonte: Adaptado de Avritzer (2008).

Interessante observar que Avritzer reforça bastante o papel do sistema político na efetividade da IP, colocando essas duas variáveis em uma mesma linha no quadro acima para demonstrar que se o desenho é altamente dependente do sistema político, o apoio de atores políticos é fundamental para a capacidade dessas IPs de influenciar as decisões políticas e determinar as políticas públicas. Se, por outro lado, não há vontade política em implementar o desenho em questão, provavelmente a efetividade do mesmo será baixa, assim como sua capacidade democratizante.

Carneiro e Brasil (2014b), corroboram a ideia de Avritzer (2008) sobre a necessidade engajamento de atores sociais e vontade política para garantir a qualidade da participação. Ainda que haja certo grau de engajamento e comprometimento político, é importante ainda chamar a atenção para o risco do desenho institucional resultar em uma captura por lógicas burocratizantes e transformação das instâncias participativas em meros rituais, em detrimento de espaços efetivos de deliberação e inclusão política.

O ponto forte e comum dos desenvolvimentos teóricos acerca da escolha do desenho institucional, dessa forma, é a capacidade democratizante que este apresenta, ao abrir a possibilidade de inclusão de atores sociais historicamente excluídos das decisões

públicas. Considerar as características das IPs, dessa forma, é fundamental para verificar se favorecem ou desfavorecem seus potenciais.

2.4 Modelo de análise

Como posto, utilizando como referencial teórico os estudos acerca dos desenhos institucionais participativos e das IPs pretende-se, nesta monografia, analisar o desenho e a concepção dos novos Fóruns Regionais de Governo. Tem-se em vista analisar em que medida o desenho favorece e propicia a inclusão política de atores sociais historicamente excluídos dos processos decisórios e a participação social e sua efetividade no âmbito das políticas. A partir das possibilidades de desenho institucional apresentadas, foi desenvolvido, portanto, um modelo afim de analisar os Fóruns Regionais de Governo de Minas Gerais. Tal modelo será aplicado no capítulo 5 deste trabalho, onde serão expostos os dados coletados e as informações detalhadas desses Fóruns.

A análise será feita em duas etapas. A primeira, bastante breve, será categorizar o objeto de estudo dentro da tipologia proposta por Avritzer (2008), ou seja, se os Fóruns são um desenho de baixo para cima, de partilha ou de ratificação pública⁴.

A segunda etapa será avaliar os Fóruns de acordo com as variáveis condensadas no Quadro 2. Este foi desenvolvido a partir, principalmente, das escolhas de desenho institucional propostas por Fung e Wright (2004), complementadas por Faria e Ribeiro (2011), no que coube.

É possível observar que os autores aqui expostos apresentam, em suas categorias de desenho institucional, algumas similitudes e complementariedades. Por exemplo, as possibilidades de desenho definidas por Faria e Ribeiro (2011) em relação às normas de composição, pluralidade e existência ou não de regras delimitando quais entidades tem assento, referem-se basicamente a quem está participando de determinada IP. Essas possibilidades de análise estão intimamente conectadas com o item b. “Quem? Seleção e recrutamento dos participantes” de Fung (2004), embora a preocupação do autor esteja mais relacionada ao esforço do Estado em recrutar determinados atores e incentivo para a participação. Essas variáveis, no entanto, se complementam para que se possa realizar uma análise mais completa sobre os participantes dos Fóruns. Dessa forma, essas variáveis foram condensadas no item 3 – “Participantes” do modelo de análise exposto abaixo.

Da mesma forma, as normas do processo decisório, sobre quem pode elaborar e alterar as pautas das IPs e quais são os critérios (FARIA; RIBEIRO, 2011) se conectam com o item c. “Tema e escopo da deliberação: qual assunto será discutido” de

⁴ Verificar definições nas páginas 29 e 30.

Fung (2004), e serão acoplados na variável 4 do modelo de análise desenvolvido, relativo aos “Temas de deliberação”.

A variável do grau de institucionalização proposta por Faria e Ribeiro (2011) será um item a mais em nosso modelo, uma vez que não se conecta com nenhum dos desenhos propostos por Fung (2004). Assim, foi adicionada a variável 2: “Grau de institucionalização”, e nela se buscará verificar o que é proposto por Faria e Ribeiro (2011), como qual o tempo de existência dos Fóruns, se há uma estrutura organizacional, frequência das reuniões obrigatórias, e, além disso, qual o respaldo político dos Fóruns e a importância da aposta política para a sua existência e execução. O item e. “Quando? Recorrência e iteração: frequência com a qual o minipúblico se reúne” de Fung (2004), relativo à recorrência, foi acoplado à referida variável.

Em relação ao item d. “O modo deliberativo: organização e estudo das discussões” de Fung (2004), a análise será tão somente sobre a existência ou não de normas para condução da deliberação dentro dos Fóruns, garantia ou não de voz aos atores sociais desfavorecidos, e quem conduz tais discussões, conforme se vê no item 5 do modelo desenvolvido: “Processo de deliberação”. Não se entrará em detalhes sobre os pormenores da deliberação, pois para isso seria necessário ampliar demasiadamente o escopo deste trabalho, realizando uma pesquisa mais acurada dentro das salas de debate, e não é o foco aqui o detalhamento neste nível. Pela mesma razão, o item f., relativo às apostas, será desconsiderado dentro do modelo de análise desenvolvido.

O modelo de análise, portanto, foi organizado no Quadro 2. Após o estudo dos dados provenientes dos documentos, legislação, observação direta e entrevistas, o desenho institucional dos Fóruns Regionais de Governo será analisado à partir de 7 variáveis: i) concepção dos Fóruns; ii) grau de institucionalização; iii) participantes iv) temas de deliberação; v) processo de deliberação; vi) empoderamento e vii) monitoramento.

Para deixar mais claro o que se pretende analisar através das variáveis, foi detalhado em formas de perguntas os pontos que buscou-se verificar em relação a cada uma delas. Portanto, serão buscadas as respostas e discussão dessas perguntas na análise dos Fóruns.

Quadro 2 – Modelo de análise dos fóruns regionais de governo de Minas Gerais

Variável	Pontos a verificar
1 - Concepção dos Fóruns	Qual o papel e objetivo dos Fóruns? Qual o propósito dos debates?
2 - Grau de institucionalização	Qual o arcabouço legal dos Fóruns? Existe uma estrutura organizacional? Qual o respaldo político dos Fóruns? Quais são as fases? Qual o tempo de existência? Qual é a frequência dos encontros?
3 - Participantes	Quem participa? Como os atores são mobilizados? Qual a proporcionalidade entre participantes do governo e sociedade civil? Há incentivo do Estado para promover a inclusão de cidadãos de baixa renda e com poucos recursos? Se sim, quais? Como se dá a representação?
4 - Temas de deliberação	As discussões são livres ou os temas são previamente delimitados? Quem pode propor as pautas? Como as pautas são colocadas? Quais são os temas discutidos? Como se dá o enquadramento dos temas? Qual o objetivo da deliberação? Qual o resultado das deliberações?
5 - Processo de deliberação	Quem conduz as discussões? Como as discussões são organizadas? Existem regras para a condução das discussões? Os atores sociais desfavorecidos são incluídos no debate?
6 - Empoderamento	Os Fóruns são empoderados? Qual é a proposta de empoderamento? Como será incorporado o resultado das discussões? Quais as consequências do empoderamento? Qual a importância do empoderamento?
7 - Monitoramento	Como está previsto o monitoramento dos representantes nos Fóruns? É um objetivo dos Fóruns promover maior accountability e transparência? Esse objetivo, se houver, está claro nas regras e legislação?

Fonte: elaboração própria a partir de Fung (2004) e Faria e Ribeiro (2011).

Esses pontos serão verificados através das fontes de informação levantadas para a realização deste trabalho, que são a documentação direta dos Fóruns, a legislação até então criada, as entrevistas com os gestores envolvidos no processo de concepção e implementação e a observação direta do Fórum da Região Metropolitana de Minas Gerais. Esses dados serão detalhados no capítulo 5, onde também se desenvolverá análise. Dessa

forma, é relevante analisar como o desenho institucional dos Fóruns pode ser uma forma de democratizar o Estado, suas relações com a sociedade e as políticas públicas e de possibilitar a inclusão política e participação social nas decisões, favorecendo, assim, a inclusão social.

3 PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, iniciou-se um processo de concretização dos anseios de redemocratização do Brasil e inclusão participativa de atores sociais até então excluídos da gestão e controle de políticas públicas. Com isso, até hoje vem se desenvolvendo a institucionalização de inúmeras instâncias participativas que vão desde a esfera local, como é o caso dos Planos Diretores Municipais e as experiências pioneiras de Orçamento Participativo (OP) até as três esferas de governo, como é o caso dos conselhos e conferências. As instituições participativas (IPs) multiplicaram-se por meio de desenhos institucionais diversos (CARNEIRO; BRASIL, 2014a), favorecendo uma redemocratização participativa e plural no país.

Tal institucionalização aponta para formas ampliadas de participação e de rebalanceamento da democracia representativa e participativa (AVRITZER; PEREIRA, 2001). Ou, ainda, nos termos de Ladeira (2008), a referida institucionalização reflete uma saída ao problema da representação, buscando superar a ideia de que o contrato social seria suficiente para a realização da vontade dos cidadãos e partindo, assim, para a construção de uma cidadania social em um cenário democrático no qual o poder do Estado é questionado.

As IPs inovam ao transcender os momentos eleitorais e criar uma nova forma de mediação entre Estado e Sociedade (MARTINS; PIRES, 2011), propiciando a inclusão de grupos historicamente excluídos tanto da esfera política quanto do acesso às políticas públicas. Segundo Faria e Ribeiro (2011, p.125), “a criação desses espaços baseou-se na crença de que eles impulsionariam a democratização das relações sociais e dos processos políticos e, simultaneamente, proporcionariam maior eficácia à gestão das políticas públicas”.

Essas IPs hoje encontram-se integradas à gestão pública e são uma aposta de diversos governos para a melhoria na efetividade da gestão pública e na aproximação ao cidadão. Exemplo dessas apostas é o governo do Partido dos Trabalhadores (PT) ou dos governos democrático-populares, que historicamente vem conferindo prioridade à tais instâncias, como é o caso pioneiro do Orçamento Participativo de Porto Alegre que obteve grande êxito e ainda é referência internacional quando se discute gestão participativa. Nesse contexto, o debate acerca dos desenhos institucionais participativos vem ganhando força nos últimos anos, reconhecendo a “importância do Estado e das instituições políticas para a compreensão de como se constituem a sociedade civil e dos padrões históricos de associativismo, de mobilização política e de organização societal” (CORTES, 2014, p.18).

Diante disso, pretende-se, neste capítulo, efetuar um panorama breve da participação institucionalizada no país para situar a experiência em foco neste trabalho.

Parte-se da influência exercida pelas mobilizações advindas da sociedade civil na elaboração da Constituição de 1988 e seus desdobramentos e, em seguida, será realizado um breve panorama sobre as principais instituições participativas existentes, que são os conselhos de políticas públicas, conferências nacionais e Orçamento Participativo.

3.1 Mobilização, sociedade civil e participação na CF 88

É evidente a multiplicação das mais diversas instituições participativas no Brasil nas três últimas décadas. Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, inúmeros mecanismos passaram a existir desde o âmbito local até a esfera federal. São eles as conferências nacionais, os conselhos de políticas públicas, orçamentos participativos, audiências públicas, assembleias, fóruns, comitês, consultas públicas, etc. (PIRES et al., 2010; BRASIL et al., 2014).

Antes de estudar tais instituições, no entanto, é válido destacar que o impulso para que isso fosse possível adveio dos movimentos sociais que reivindicavam uma maior democratização do Estado e ampliação dos direitos sociais e de cidadania (BRASIL et al., 2014), como uma reação à intensa violação dos direitos humanos, supressão dos direitos civis e políticos e déficits de inclusão social resultantes das duas décadas de Ditadura Militar no Brasil a partir de 1964.

Tal cenário fez insurgir inúmeras mobilizações nas quais importantes atores sociais reivindicavam a ampliação dos direitos sociais, a descentralização e uma maior democratização da relação Estado-sociedade (CARNEIRO; BRASIL, 2014a). Importantes foram as mobilizações realizadas, até ainda nos dias atuais, por movimentos como o MST (Movimento dos Trabalhadores sem Terra), movimentos de saúde, de reforma urbana, ou por entidades sindicais como a CUT (Central Única dos Trabalhadores) (AVRITZER, 2012). Outros exemplos são os movimentos rurais, indígenas, movimentos de comunidades tradicionais, movimentos sociais urbanos, o movimento negro, estudantil, de mulheres e da juventude que conseguiram, de alguma forma, pautar agendas na esfera pública. Assim, no contexto autoritário do Brasil na ditadura militar, os movimentos tiveram papel fundamental ao reivindicar a democratização do Estado, além do fato de que a pauta trazida por esses atores acabou por influenciar diretamente a elaboração da nova Constituição em 1988.

A sociedade civil, considerada como núcleo de resistência ao Estado autoritário (DAGNINO, 2002a), estava no centro desses movimentos e reivindicações. Avritzer (2012), traça um panorama da emergência da sociedade civil no Brasil durante o contexto autoritário. Uma das origens da sociedade civil foi, segundo o autor, a organização e luta da população de baixa renda que migrou do campo para a cidade pelo acesso a serviços públicos. Outra razão para tal emergência foi a visão tecnocrática das políticas

públicas imposta pelo regime autoritário e tentativa de integração dos atores da classe média em um projeto *top-down* de modernização. A classe média a reage a isso organizando ações coletivas a fim de disputar tais elementos tecnocráticos. Uma terceira razão foi a reação da sociedade brasileira à ausência de regras e *accountability* nos processos políticos e civis, cabendo destacar nesse ponto o papel desempenhado pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) (AVRITZER, 2012).

Avritzer (2012) ainda aponta para o ressurgimento da sociedade civil no Brasil quando, em meados dos anos setenta, nos primórdios do processo de abertura, o governo autoritário passou a controlar menos as reuniões públicas e associações voluntárias. Assim, observou-se durante o processo de democratização uma mudança no padrão de associação no Brasil: houve um aumento significativo de formas voluntárias e independentes de associações, tanto benefícios materiais, como melhoria da comunidade, quanto pós materiais, como proteção ambiental e direitos humanos (AVRITZER, 2012).

Além disso, tais atores reivindicavam uma maior autonomia organizacional em relação ao Estado. Avritzer (2012) divide duas fases de organização da sociedade civil em prol da reivindicação dessa autonomia: a primeira no período de 1977 a 1985 e a segunda de 1985 até os dias atuais. Na primeira fase, na qual surgiram as associações voluntárias, percebeu-se um movimento de atores sociais de baixa renda na reivindicação de uma autonomia no sentido de agir independentemente das regras e limites impostos pelo Estado à sua organização interna e externa. A segunda fase, por sua vez, configura-se em um movimento de proposição de políticas públicas independentemente da participação do Estado. Pode-se citar nesta segunda fase movimentos como o da saúde e pela reforma urbana em suas configurações anteriores à CF-88.

A convocação da Assembleia Nacional Constituinte (ANC) representou, no entanto, um divisor de águas na reivindicação de autonomia pela sociedade civil em uma fase denominada por Avritzer (2012) de “aprofundamento democrático”. No âmbito da sociedade civil, esse período marca-se por sua abertura ao estabelecimento de relações com o Estado e de participação em canais institucionalizados, como as instâncias previstas na própria ANC, bem como de reivindicação por espaços de participação.

A construção participativa da nova Constituição de 1988, através das emendas populares levadas à cabo por movimentos da sociedade civil organizada marcou profundamente o texto constitucional. O texto constitucional, portanto, passa a prever em inúmeros de seus artigos mecanismos de participação social, abrindo espaço para a prática democrática participativa desde a esfera local até a esfera nacional (PIRES; VAZ, 2014).

Corroborando com a visão dos autores mencionados sobre o que representou a Assembleia Nacional Constituinte, Brasil et al. (2014, p.89) complementam:

Para além da retomada dos direitos civis e políticos subtraídos no regime autoritário, destacam-se mobilizações em torno de propostas da ampliação dos direitos sociais; da descentralização e autonomia municipal; e da democratização do Estado e de suas relações com a sociedade, sobretudo por meio de mecanismos e canais que incorporam dimensão participativa da democracia.

Esses movimentos reverberaram, por exemplo, na elaboração do Capítulo II, Título II da Constituição, que garante aos cidadãos uma série de direitos sociais. No que se refere à participação, são exemplos os Artigos 14 e 29. O primeiro, ao ampliar o exercício da soberania popular pela possibilidade de proposição de leis de iniciativa popular. O segundo, ao prever a “cooperação das associações representativas no planejamento municipal” e, também, a possibilidade de “iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado” (incisos XII e XIII).

Além de dispositivos de democracia participativa, a Constituição prevê, também, dispositivos de democracia direta e incorpora o controle social nas políticas públicas e gestão pública, redesenhando as relações entre Estado e sociedade (CARNEIRO; BRASIL, 2014b).

Dessa forma, retorna-se ao ponto de partida desta monografia ao observar a multiplicidade de instituições participativas que surgiram em decorrência do processo de democratização do Estado brasileiro e da elaboração e promulgação da Constituição Federal de 1988. Embora isso não tenha significado a exclusão dos problemas de desigualdade social no Brasil, é importante perceber os avanços democráticos que se estabeleceram, como a construção de uma nova cidadania, entendida como um reconhecimento da importância de se assegurar um conjunto de direitos em prol de uma sociedade mais igualitária e a emergência de espaços públicos participativos. Tem-se a Constituição de 1988, portanto, como um marco de democratização e revitalização da sociedade civil (DAGNINO, 2002a).

3.2 Desdobramentos nos anos 1990

O balanço geral do processo de multiplicação das IPs e da redemocratização, vale dizer, é a superação da ideia de sociedade *versus* Estado (DAGNINO, 2002, CARNEIRO; BRASIL, 2014b). Os atores sociais passaram a se engajar de maneira mais institucionalizada no Estado, superando o viés anti-institucionalista característico do contexto autoritário (CARNEIRO; BRASIL, 2014b). A inovação dos anos 1990 foi a soma da capacidade reivindicatória dos movimentos sociais a uma capacidade propositiva, proporcionando a atuação conjunta entre Estado e sociedade civil, e a superação da visão

de uma cultura particularista ao possibilitar o envolvimento dos mais diversos atores no reconhecimento da sociedade em seu conjunto e da totalidade de interesses envolvidos (DAGNINO, 2002a) (DAGNINO, 2002b).

Além disso, a convivência com as diferenças nos espaços públicos com participação da sociedade civil que emergiram no Brasil pós-autoritário contribuiu para a superação de uma cultura particularista ou corporativista ao reconhecer um conjunto de direitos e interesses a serem respeitados (DAGNINO, 2002b).

O reconhecimento dos direitos sociais, por sua vez, previstos no Capítulo II da CF-88 e inseridos em vários outros artigos, desagua na legislação das políticas sociais que assumem a participação social, criadas a partir da década de 1990. Exemplo notório é a legislação que prevê a obrigatoriedade criação de conselhos, como na área da saúde, assistência social e educação, como condição para o repasse de fundos e transferência de recursos. Dessa maneira, tal caráter de obrigatoriedade, mais do que de incentivo, favoreceu a expansão de tais IPs, alcançando praticamente a totalidade dos municípios e estados (CARNEIRO; BRASIL, 2014a).

Nesse sentido, vale destacar o protagonismo assumido pelos governos locais no que diz respeito à criação e multiplicação das diversas IPs. Ao mesmo tempo em que adquiriam maior autonomia a partir da CF-88, os municípios implementaram inovações através da criação de programas e desenhos participativos a partir dos anos 1990, como é o caso do Orçamento Participativo. Dessa maneira, pode-se dizer que os governos locais se constituíram como um *locus* importante do experimentalismo democrático brasileiro (CARNEIRO; BRASIL, 2014a).

Mais adiante, na década de 2000, tem-se marco das políticas urbanas. O Movimento de Reforma Urbana foi responsável por defender, no Brasil, luta pelo direito à cidade, pelo direito de moradia, pautado pelo princípio da dignidade da pessoa humana. Em 1988, a Constituição da República então, inovou ao tratar sobre política urbana atendendo necessidades pragmáticas, regulando o uso e ocupação do espaço urbano e assegurando a função social da propriedade, em seus artigos 182 e 183. Contudo, o artigo 182 da CF necessitava de regulamentação legal para detalhar as diretrizes gerais da política urbana. Tal regulamentação vem com a Lei nº 10.257, denominada Estatuto da Cidade, promulgada apenas em 10 de julho de 2001.

O Estatuto da Cidade estabelece como diretrizes gerais a função social da propriedade e da cidade, o direito à moradia e à cidade, a garantia dos diversos serviços públicos e direitos necessários ao pleno exercício da cidadania no espaço urbano através de uma gestão orientada pelos valores democráticos. Para isso, a lei estabelece ainda que o processo de elaboração do Plano Diretor deve receber a contribuição da sociedade por meio de audiências públicas e debates. A exigência da participação popular, de fato, é

recorrentemente utilizada como um instrumento de democratização da gestão da cidade, manifestando-se não apenas nas audiências, debates e consultas públicas, mas também na apresentação de projetos de lei, planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Até 2012, existiam cerca de 1500 cidades brasileiras com planos diretores municipais (AVRITZER, 2012).

Assim, o Estatuto, para além de representar uma superação da dicotomia entre bens públicos e privados, estabelecendo que a utilização da propriedade deve atender sumariamente aos fins sociais coletivos, propiciou a expansão de conselhos municipais, seguindo a tendência da legislação referente às políticas sociais, bem como de outras instituições participativas no âmbito local (CARNEIRO; BRASIL, 2014b).

Já o ano de 2003, com a eleição de Lula para presidente e a chegada do PT ao governo federal, se constitui em mais um marco de ampliação e expansão das IPs. A orientação participativa do partido e do novo presidente, aliada a sua estratégia de interlocução com os movimentos sociais e organizações da sociedade, fez expandir as experiências participativas do âmbito local para o plano nacional (AVRITZER, 2011) (ROCHA, 2008). Nos dois mandatos do governo Lula, ocorreu a “reformulação de conselhos de políticas públicas já existentes, criação de novos conselhos em áreas de menor tradição de participação, realização de um expressivo conjunto de conferências”, além da “expansão e experimentação de outras formas de participação, como ouvidorias, mesas de negociação, fóruns de debate e o plano plurianual participativo” (SCHMIDT, 2006 *apud* PIRES, 2010, p.566).

A literatura enfatiza principalmente o papel desempenhado pelo governo Lula na ampliação das conferências nacionais. Entre 1988 e 2009 ocorreram 80 conferências nacionais, sendo que 68% delas foram realizadas entre 2003 e 2010, durante os dois mandatos do então presidente (PIRES, 2010). Devido à centralidade do governo Lula na ampliação da infraestrutura participativa, as conferências se tornaram, nesse período, a principal forma de participação na esfera federal (AVRITZER, 2012).

Como se mostrou, se nos anos 1990 os governos locais - sobretudo aqueles democrático-populares - destacam-se no ambiente brasileiro pelo seu protagonismo no campo participacionista, já a partir de 2003 a esfera federal ganha relevo. A eleição de Lula para presidente e a chegada do PT ao governo federal constitui-se em mais um marco de ampliação e expansão das IPs, constituindo uma infraestrutura participativa larga e plural. A orientação participativa do partido e do novo presidente, aliada a sua estratégia de interlocução com os movimentos sociais e organizações da sociedade, fez expandir as experiências participativas do âmbito local para o plano nacional (ROCHA, 2008; AVRITZER, 2011; CARNEIRO; BRASIL, 2014a). Nos dois mandatos do governo Lula, ocorreu a “reformulação de conselhos de políticas públicas já existentes, criação de novos

conselhos em áreas de menor tradição de participação, realização de um expressivo conjunto de conferências”, além da “expansão e experimentação de outras formas de participação, como ouvidorias, mesas de negociação, fóruns de debate e o plano plurianual participativo” (SCHMIDT, 2006 *apud* PIRES, 2010, p.566). Isso implicou um transbordamento para as outras esferas de governo, que ampliaram também suas infraestruturas participativas.

Como se vê, os desdobramentos da CF-88 perpassam desde o âmbito federal até as esfera local. Esta, por ter sido alvo da construção do projeto autoritário no Brasil, foi a principal arena na qual se desenvolveu a luta pela democratização (AVRITZER, 2002). A literatura acerca dos experimentos participativos nessas esferas é demasiado extensa e vem se desenvolvendo com vigor nas duas últimas décadas. No entanto, para fins deste trabalho, será detalhado o panorama das principais instituições participativas no Brasil, a partir a experiência das conferências nacionais, conselhos e Orçamento Participativo.

3.3 As principais instituições participativas: conselhos, conferências e OP

3.3.1 Conselhos de políticas públicas, de direitos e temáticos

Os conselhos são instituições participativas de ampla abrangência e que se manifestam no nível municipal, estadual ou federal. No Brasil, existe uma multiplicidade de conselhos com os mais diversos formatos e objetivos. Por sua ampla disseminação e seu respaldo legal, se constituem no principal canal de participação popular no governo após a promulgação da CF-88.

Eles podem ser classificados em pelo menos três tipos: conselhos de programas, que acompanham e auxiliam programas governamentais concretos, conselhos temáticos, que se vinculam a grandes movimentos de ideias e políticas para segmentos específicos da população, e os conselhos gestores de políticas públicas (TATAGIBA, 2002; PIRES et al., 2010). Estes, também chamados de conselhos setoriais, geralmente são previstos em legislação nacional e visam garantir a universalização dos direitos sociais e sua inserção nas políticas públicas, além de uma democratização do acesso ao aparelho do estado por setores sociais menos favorecidos (TATAGIBA, 2002). Os conselhos, de um modo geral, podem ter caráter consultivo ou deliberativo. Este se diferencia daquele na medida em que pode produzir decisões que incidem diretamente sobre as políticas públicas e programas (PIRES et al., 2010).

Importante exemplo que emergiu à partir da CF-88 e da legislação das políticas sociais são os conselhos gestores de políticas públicas no campo das políticas sociais: são os conselhos de saúde, de assistência social, de direitos da criança e do

adolescente e da educação e, posteriormente da habitação social, que se destacam por sua ampla expressividade no nível municipal⁵ em virtude da legislação posterior que regulamentou a obrigatoriedade da criação de conselhos nessas áreas como condição para o repasse de fundos e transferência de recursos federais.

A título de exemplo, no caso da saúde, a articulação dos movimentos sociais, entre eles o movimento sanitarista que envolveu profissionais da saúde, em prol de uma maior autonomia da sociedade civil na organização das políticas de saúde e, por outro lado, o movimento popular da saúde que envolveu usuários em prol de um controle sobre os serviços de saúde (AVRITZER, 2008) resultaram no Artigo 195 da CF-88 que estabeleceu criação de um sistema único de saúde. Uma das diretrizes para sua organização é a participação da comunidade, sendo esta regulamentada posteriormente pela Lei nº 8.142 de dezembro de 1990. A Lei prevê a obrigatoriedade da constituição de conferência e conselho da saúde como instâncias colegiadas ao Sistema Único de Saúde (SUS), de forma que a existência conselho de Saúde é condição para recebimento das transferências de recursos pelo Ministério da Saúde. Com a Lei, os conselhos de saúde, nos três níveis de governo, assumiram caráter permanente e deliberativo (TATAGIBA, 2002). Pesquisa realizada pelo IBGE em 2014 constatou que em 2014, 99,7% dos municípios possuíam conselho municipal de saúde e que dos 5570 municípios brasileiros, 4956 (88,9%) realizaram conferências de Saúde, cumprindo a determinação da Lei (IBGE, 2015).

A maioria dos conselhos possui representação paritária; ou seja, para cada representante governamental há um representante da sociedade civil. Mas os conselhos de saúde, por exemplo, são uma exceção por sua composição de 25% de representantes de entidades governamentais, 25% de representantes de entidades não-governamentais e 50% de usuários dos serviços de saúde do SUS (CGU, 2015).

Outro exemplo é o Conselho de Assistência Social, previsto por lei que o tornou instituição fundamental para o funcionamento do Sistema Único de Assistência social (Suas). A Lei nº 8.742 de 1993, também conhecida como Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), conferiu ao conselho nacional, conselhos estaduais, Conselho do Distrito Federal e conselhos municipais de Assistência Social o caráter permanente, deliberativo e com composição paritária entre governo e sociedade civil. Assim como no caso da saúde, a LOAS só foi possível devido a intensas mobilizações feitas por grupos organizados da sociedade civil (TATAGIBA, 2002). E, assim como o Conselho da Saúde, o repasse de fundos para a assistência social está vinculado ao controle dos conselhos de Assistência Social.

⁵ Pires et al. (2010) demonstram em seu artigo que em 2001, há mais de uma década, mais de 90% dos municípios brasileiros já possuíam conselhos nas áreas de saúde e assistência social.

Os casos da saúde e assistência social constituem apenas dois exemplos de áreas cujos marcos legais pós-CF-88, com viés de descentralização e participação, propiciaram avanços. Outros exemplos são os casos dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente e da Educação (TATAGIBA, 2002) e, mais adiante, de Habitação de Interesse Social, que vieram como uma forma de consolidar os direitos sociais garantidos pela Constituição de 1988.

Embora a existência dos conselhos, por si, não garanta a eficácia da participação social (DAGNINO, 2002; COELHO, 2004) não se pode negar que a sua intensa proliferação se constituiu em um avanço ao menos na lógica de construção das políticas públicas, ao proporcionar espaços nos quais governo e sociedade civil compartilham um dever que antes era monopólio exclusivo estatal.

Os conselhos ainda tiveram o papel de estimular um outro tipo de instituição participativa, que são as conferências. As conferências, conforme se verá, se destacaram por um maior desenvolvimento no âmbito nacional, constituindo-se em espaços mais amplos de participação como um mecanismo de canalização das demandas para a administração pública federal (ROCHA, 2008).

3.3.2 Conferências nacionais: participação e articulação intergovernamental

Se a proliferação dos conselhos é vista com o marco legal das políticas sociais na década de 1990, na década de 2000 são as conferências nacionais que ganham destaque, especialmente a partir de 2003 com a orientação participacionista do governo Lula, já mencionada, que expandiu significativamente tanto os conselhos nacionais quanto as conferências nacionais (CARNEIRO; BRASIL, 2014a) (AVRITZER, 2012).

As conferências são IPs que reúnem as três esferas de governo com o objetivo de “alimentar a agenda governamental, a formulação, orientação e controle social das políticas públicas” e que, além disso, tornam possíveis a “eleição de representantes societários dos conselhos” (CARNEIRO; BRASIL, 2014a, p.14). Assim, portanto, para além de se constituírem em instâncias de participação com desenho de baixo para cima, constituem mecanismos de articulação intergovernamental para as políticas ou temas que as constituem. Na concepção de Pogrebinschi e Santos (2011, p.261) são “instâncias de deliberação e participação destinadas a prover diretrizes para a formulação de políticas públicas em âmbito federal”. As conferências geralmente ocorrem, primeiramente, nos âmbitos municipais e estaduais, de forma que os resultados das deliberações são posteriormente encaminhados às conferências nacionais de áreas determinadas, resultando destas documentos finais com as diretrizes para as políticas públicas na área em questão (POGREBINSCHI; SANTOS, 2011).

As conferências podem ser regulamentadas por lei, como ocorre com as conferências da saúde e assistência social, por decreto ou podem ocorrer também sem que haja qualquer previsão legal (ROCHA, 2008). Vale dizer que as conferências da saúde e da assistência social se tornaram bastante expressivas após a promulgação das respectivas leis orgânicas, citadas na subseção anterior. Podem, além disso, ter caráter consultivo ou deliberativo, assim como os conselhos. No entanto, diferentemente dos conselhos, a participação nas conferências é livre em seus momentos iniciais; posteriormente a isso, são eleitos delegados para participarem das demais etapas (CARNEIRO; BRASIL, 2014a).

Embora a maioria das conferências tenham o caráter consultivo, elas assumem, segundo Pogrebinski e Santos (2011), feições participativas e deliberativas. São participativas pela abertura à participação em seus momentos iniciais, nas etapas municipais, e propiciam a participação da sociedade civil nas etapas subsequentes, mais expressiva que a participação de agentes governamentais. E deliberativas, pelos processos intercomunicativos e de justificação pública entre representantes do governo e da sociedade civil a fim de formar consensos (POGREBINSCHI; SANTOS, 2011).

As conferências se destacam pela frequência que ocorrem, pela inserção em uma diversidade de áreas dentro das políticas públicas e pelo seu potencial mobilizatório (CRUXÊN et al., 2014). De acordo com informações disponibilizadas pela Secretaria-Geral da Presidência da República (2015), entre 2003 e 2013 aconteceram 97 conferências nacionais abrangendo mais de 43 áreas setoriais nas esferas municipal, regional, estadual e nacional e envolvendo aproximadamente nove milhões de participantes.

Em relação ao elemento deliberativo, Avritzer (2012) demonstra, a partir da opinião dos participantes, que há um debate intenso dentro das conferências e que a sociedade civil consegue colocar sua pauta na definição de agendas de determinadas políticas públicas. Já em relação à efetividade, o autor aponta que conferências de áreas que possuem conselhos bem consolidados têm maior propensão à serem efetivas, por conseguirem dar consequência às decisões tomadas nas conferências (AVRITZER, 2012). A pesquisa realizada por Pogrebinski e Sousa (2011), por sua vez, demonstra que as conferências são efetivas no sentido de impulsionar a atividade legislativa do Congresso Nacional. Segundo Pires e Vaz (2014), a percepção dos gestores é de que conferências têm contribuído mais para a transparência e legitimidade das ações governamentais do que para alterações em projetos de intervenções específicas e controle. A efetividade no plano nacional dependeria, portanto, de arranjos que consigam integrar participação e gestão (AVRITZER, 2012).

3.3.3 Orçamento Participativo: inovação democrática

O Orçamento Participativo (OP) é uma instituição participativa que permite à população influenciar diretamente no orçamento público e, conseqüentemente, nas políticas públicas. Nesse processo, a população delibera e decide qual obra será prioritária dentre um número de possibilidades, dado que o orçamento é limitado. No Brasil, a maioria das experiências de OP se deu no âmbito municipal, que foi o precursor nessas práticas que se disseminaram inclusive no âmbito internacional.

Ao vencer as eleições para a prefeitura de Porto Alegre em 1988, o Partido dos Trabalhadores (PT) implementou o Orçamento Participativo no mesmo ano, em conjunção com a UAMPA - União de Associações de Moradores de Porto Alegre. Em Belo Horizonte, da mesma forma, o partido vence as eleições de 1992 e implementa o OP de imediato em 1993. (AVRITZER, 2002). As experiências do OP de Porto Alegre e Belo Horizonte são as mais difundidas e tomadas como referência pelos estudiosos do Orçamento Participativo. Em Porto Alegre, por ter sido pioneira, com 16 anos consecutivos (4 mandatos) adotando a prática, mas em ambas por serem experiências bem-sucedidas de inovação de gestão orçamentária em nível local, e servido de exemplo para a expansão, posteriormente, para outras cidades no Brasil.

Entre 1989 e 2004, o OP foi adotado por mais de 300 prefeituras brasileiras. Em um levantamento aproximado realizado por Avritzer e Wampler (2008, *apud* NEBOT; PIRES, 2013), havia entre 2005 e 2008 um conjunto de 201 experiências de OP no Brasil, em diversas prefeituras governadas pelo PT mas também por outros partidos⁶. Foi adotado, além disso, em outras cidades de pelo menos 30 países até 2004. (WAMPLER e AVRITZER, 2005; CABANNES, s.d.; *apud* WAMPLER, 2008).

O reconhecimento do OP internacionalmente está associado ao sucesso da experiência pioneira balizada pelo mote de democracia participativa de Porto Alegre, que serviu de modelo para as outras prefeituras e também estados.

Ao lado das práticas e instituições participativas que conformam uma ampla arquitetura de participação social no país que permitem situar a experiência recente dos Fóruns Regionais de Governo de Minas Gerais, o OP em Porto Alegre serviu, também, como uma das referências para o desenho dos dessas novas IPs, conforme se verá no Capítulo 5 deste trabalho. Dessa forma, para fins de abordagem do desenho dos Fóruns, é válido apresentar uma descrição da forma como se deu esse processo em Porto Alegre e Belo Horizonte, bem como o contexto que tornou possível a sua ocorrência.

⁶ Sobre o fenômeno da difusão do Orçamento Participativo em prefeituras não governadas pelo PT, ver Wampler (2008).

3.3.3.1 O contexto de construção dos OPs

No Brasil, de um modo geral, o processo de urbanização ocorreu de maneira acelerada e desordenada entre 1950 e 1980, e sem o devido tratamento dado pelo poder público que, no caso, era o regime autoritário. Não houve uma recepção adequada da nova população que migrava do campo para as cidades, o que resultou na proliferação das periferias urbanas, com infraestrutura precária e pouco ou nenhum acesso às políticas públicas. (AVRITZER, 2002). Esse processo se deu de maneira acentuada em Porto Alegre e Belo Horizonte, tendo esta multiplicado sua população em quase 5 vezes durante o período autoritário e aquela comportado um crescimento de mais de 5% ao ano no mesmo período (AVRITZER, 2002). Avritzer (2002) associa o surgimento do OP à maior organização da população de baixa renda de ambas as cidades, que passaram a reivindicar uma melhoria da infraestrutura das periferias e acesso à serviços de saúde e educação de maior qualidade, além da legalização das áreas urbanas ocupadas.

Para Avritzer (2008), o sucesso da experiência de Porto Alegre estaria associado a uma forte tradição de organização da sociedade civil e uma tradição política diferenciada que permitiu o surgimento de alternativas de políticas participativas, sendo o OP um resultado da intersecção de ambas na ideia de participação no orçamento (AVRITZER, 2008). Integração entre sociedade civil e sociedade política foi fundamental nesse processo. O OP é o exemplo utilizado por Avritzer (2008) para denominar o desenho “de baixo para cima” como indicado no capítulo anterior.

É importante considerar o papel desempenhado pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Um fato que pode estar associado à implantação dessa experiência inovadora pelo PT é a sua relação com uma rede de políticas públicas, envolvendo sociedade civil e ONGs, orientadas à reforma da governança, participação dos cidadãos e combate à pobreza, bem como sua afinidade com movimentos sociais que apoiaram fortemente o processo. Para além de melhorar o resultado das políticas públicas, o OP serviria, além disso, para ajudar na reeleição dos candidatos, no caso específico de Porto Alegre e Belo Horizonte (WAMPLER, 2008). Leva-se a cabo, dessa forma, a orientação centro-esquerda do partido que se legitima através das bases e o uso do OP como uma estratégia política e um modo de governo democrático e popular (MARTINS; PIRES, 2011).

Outro fator que pode estar associado ao pioneirismo do OP em Porto Alegre e Belo Horizonte é o fato de que nestas se encontram amplas faixas da classe média e um alto contingente de trabalhadores sindicalizados, que constituem a principal base de apoio do PT e dos esforços empreendidos pelo partido na redefinição da maneira de se formular políticas públicas no Brasil (WAMPLER, 2008).

3.3.3.2 Desenho do OP em Porto Alegre

O desenho do OP em Porto Alegre previa três fases: duas rodadas de assembleias regionais, tendo entre elas uma rodada intermediária de assembleias locais.

A primeira rodada foi feita com base em uma regionalização da cidade em 16 regiões administrativas. Tal divisão é feita a fim de “facilitar as reuniões, descentralizar o aparato administrativo e servir como base para a distribuição dos recursos” (AVRITZER; WAMPLER, 2004I, p.221) e pode variar conforme a experiência, mas “quanto mais homogêneas as regiões em termos de infraestrutura e perfil socioeconômico, melhor a distribuição de investimentos do município” (VITALE, 2004, p.248).

Assim, ocorre a primeira rodada de assembleias regionais entre os meses de março e julho e todos os cidadãos interessados são convidados a participar, mas são abertas ao público (AVRITZER; WAMPLER, 2004). Inicialmente, então, ocorrem plenárias de abertura nas quais há uma prestação de contas sobre o ano anterior, o andamento da execução dos empreendimentos aprovados no ano anterior, e a apresentação das regras do OP do ano em curso, bem como informações técnicas e financeiras sobre os recursos que serão disponibilizados (VITALE, 2004) (AVRITZER; WAMPLER, 2004).

As assembleias regionais têm como critério de participação o da moradia, por reunirem os moradores dos bairros da região em questão, e eventualmente ocorrem concomitantemente as assembleias temáticas, nas quais os participantes escolhem entre 5 temas aquele que têm mais interesse em discutir. O objetivo das assembleias da primeira rodada é chegar em um consenso sobre as prioridades orçamentárias através da deliberação dos participantes. Em ambas, o critério de decisão é o da maioria (AVRITZER, 2002).

Os recursos disponíveis são distribuídos para cada região conforme critérios de população, perfil socioeconômico e infraestrutura (WAMPLER; AVRTIZER, 2004). Quanto maior a população, mais precária a infraestrutura e menor a renda, maior o montante de recursos destinado à região. Isso demonstra a dimensão redistributiva do desenho do OP, ao priorizar investimentos em regiões mais pobres.

De acordo com o número de participantes na primeira rodada, é feito um cálculo para a eleição de delegados que participam das próximas fases do OP, que são as assembleias intermediárias e a segunda rodada de assembleias regionais.

Nas assembleias intermediárias, feitas nos bairros, são deliberadas e hierarquizadas as prioridades orçamentárias e definidas as obras específicas que serão feitas nas sub-regiões. São escolhidas 5 prioridades entre 12 áreas temáticas, que são: saneamento, pavimentação, organização da cidade, política habitacional e regularização fundiária, assistência social, saúde, transporte e circulação, educação, esporte e lazer e

desenvolvimento econômico (AVRITZER, 2002). No que diz respeito à escolha das obras, podem ocorrer mais assembleias nas sub-regiões para que os grupos da população disputem entre as prioridades determinadas qual será a obra contemplada.

A segunda rodada de assembleias regionais, que é a terceira fase do OP, são eleitos os membros do conselho do Orçamento Participativo e as demandas e prioridades levantadas na etapa anterior são homologadas. São eleitos dois conselheiros e dois suplentes por regional e dois conselheiros por cada assembleia temática (no caso do Rio Grande do Sul, eram cinco assembleias temáticas e, portanto, dez conselheiros). O conselho, instalado geralmente em julho, é composto também por um representante da União das Associações do Moradores de Porto Alegre (UAMPA) e um do Sindicato dos Servidores da Prefeitura (AVRITZER, 2002).

Assim, o OP cria dois níveis de representação da sociedade civil: delegados e conselheiros. Os delegados são responsáveis por manter o elo entre os moradores dos bairros e os conselheiros, incentivar as discussões nas comunidades, conhecer as prioridades levantadas e fiscalizar a aplicação dos recursos (VITALE, 2004). Já o conselho tem a responsabilidade de debater e aprovar as prioridades levantadas nas assembleias, fiscalizar as propostas, bem como a consolidação das propostas e execução das obras aprovadas pela prefeitura, discutir eventuais critérios técnicos que inviabilizem tal execução e votar alterações no procedimento (AVRITZER, 2002) (VITALE, 2004). Em Porto Alegre, o OP continua acontecendo até os dias de hoje.

3.3.3.3 Desenho do OP em Belo Horizonte

O OP em Belo Horizonte se deu em três modalidades: OP regional, OP digital e OP habitação, sendo que o Regional foi o primeiro a ser implantado em 1993 na gestão do então prefeito Patrus Ananias (PT) (CLEMENTE; HOROCHOVSKI, 2012). No OP regional ocorre, da mesma forma que em Porto Alegre, as assembleias regionais, sendo que a partir de 1999, passaram a ser feitas duas rodadas de assembleias regionais ao invés de três. Após as assembleias, ocorrem as Caravanas de Prioridades e o Fórum de Prioridades Regionais.

Na primeira rodada de assembleias regionais, que ocorre nas 9 regiões administrativas de Belo Horizonte, ocorrem prestações de contas sobre o ano anterior, o número de obras aprovadas e seu encaminhamento e a disponibilidade de recursos para o ano em questão (AVRITZER, 2002), tal como ocorre em Porto Alegre. Além disso, são apresentadas as regras para o OP do ano em questão e os participantes discutem e aprovam em plenária o Regimento Interno; os participantes, portanto, determinam as regras do jogo

(CLEMENTE; HOROCHOVSKI, 2012). Os recursos são distribuídos com base no Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU) de cada região administrativa, que envolve indicadores de população, renda e infraestrutura. Quanto maior a população e menor a qualidade da infraestrutura urbana, menor o IQVU (PIRES, 2009). Quanto menor o IQVU, maior o montante de recursos destinado à região. Também como em Porto Alegre, este é um mecanismo que permite a inversão de prioridades, ao destinar mais recursos às áreas mais necessitadas.

Ainda na primeira rodada, são distribuídos formulários a serem preenchidos por grupos de no mínimo 10 pessoas sobre as demandas locais. A prefeitura dá seu parecer sobre a viabilidade das demandas preenchidas e, caso não seja técnica ou legalmente viável, a comunidade preenche outro formulário para substituir o anterior (CLEMENTE; HOROCHOVSKI, 2012).

Já na segunda rodada, são apresentadas as propostas de obras a serem realizadas nas 37 sub-regiões da cidade e são pré-selecionadas 25 solicitações. São eleitos os delegados que irão participar das Caravanas de Prioridades e, posteriormente, do Fórum de Prioridades Regionais. Nas Caravanas, os delegados visitam as obras pré-selecionadas. Assim, são debatidas internamente as 25 solicitações. No Fórum de Prioridades Regionais, os delegados formam chapas para selecionar 14 entre as 25 obras e votam para decidir a chapa vencedora (AVRITZER, 2002). Esta comporá o Plano Regional de Empreendimentos do Orçamento Participativo. Ao final desse processo, são eleitos os membros das Comissões Regionais de Fiscalização das Obras do Orçamento Participativo (Comforças), que correspondem a 20% dos presentes no Fórum. Os membros dos Comforças monitoram o encaminhamento das obras escolhidas.

Tendo em vista as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte, pode-se dizer que o OP se configura em uma instituição inovadora na gestão democrática local. Combina elementos de democracia direta, na qual os cidadãos incidem diretamente sobre a escolha da alocação orçamentária e elementos de democracia representativa, ao criar instâncias de representação da sociedade civil que interagem diretamente com o poder público, realizando o controle social e incidindo sobre as decisões. Com isso, promove maior equidade e justiça na distribuição dos recursos e maior eficiência no desempenho da administração pública (AVRITZER, 2002).

3.4 Participação social e IPs no Brasil

O breve panorama acerca das instituições participativas no Brasil realizado neste capítulo demonstra a multiplicação e propagação dos mais diversos tipos de IPs que

vão desde o âmbito local ao federal configurando uma ampla infraestrutura participativa, composta por desenhos institucionais distintos com alcances variados e complementares.

Além disso, demonstra que tudo isso só se tornou possível devido ao engajamento e mobilização de atores sociais que questionaram as práticas sociais de exclusão e contribuíram para a criação de uma nova gramática entre Estado e sociedade (SANTOS; AVRITZER, 2002) ao lado, especialmente, da vontade política de governos que, ao assumirem compromissos com a participação como um modo de governar, propiciaram maior qualidade e efetividade aos processos de participação e deliberação (AVRITZER, 2008).

Embora existam problemas no que diz respeito à eficácia e efetividade das IPs, Pires e Nebot (2013) e Dagnino (2002) chamam a atenção para o fato de que, para além de avaliar os sucessos e insucessos das experiências de participação no Brasil, não se pode perder de vista que tal processo modificou profundamente o relacionamento entre governo e cidadão. Assim, embora ocorram falhas e dificuldades, deve-se considerar que o ambiente no qual tais experiências se desenvolveram é complexo, com grupos e atores envolvidos com ideias conflitantes. É necessário considerar a inovação e o legado democrático deixado pelo conjunto dessas instituições e movimentos, e a perspectiva de construção democrática ou de “democratizar a democracia”.

Como assinala Santos e Avritzer (2002), as experiências participativas, de um modo geral, se adquirem seu formato experimentalmente. Para fortalecer a democracia participativa é necessário, portanto, ampliar experimentalismo democrático para promover maior pluralização cultural, racial e distributiva (SANTOS; AVRITZER, 2002). Além disso, deve-se considerar dimensão subjetiva que ampliação dos canais de participação promovem na sociedade, ou seja, como isso gera maior apreço por práticas participativas na esfera pública e legitima o sistema político brasileiro diante dos cidadãos (PIRES, 2010).

Este capítulo se deteve a uma análise mais geral sobre a participação no Brasil tendo em vista contextualizar a experiência em foco dos Fóruns Regionais. Alguns pontos podem ser destacados nesse percurso, que são relativos às diversas aprendizagens democráticas acumuladas nessas experiências e diversos desenhos de IPs no país.

Indicou-se o protagonismo participativos dos governos locais nos anos 1990, com destaque para os governos democrático-populares, como nos casos das referências precursoras dos desenhos dos OPs, de Porto Alegre e Belo Horizonte, cidades então governadas por frentes encabeçadas pelo PT, que assumiu desde suas orientações programáticas um “modo de governar” apoiado nas práticas participativas.

Mostrou-se, também, que a partir do viés participativo do governo Lula em 2003, expandiu-se a infraestrutura participativa no âmbito federal e no país, seja em número de IPs, seja na amplitude das políticas e dos temas.

Esse ambiente aponta para um acúmulo de experiências e práticas dos atores sociais no campo da participação, que pode-se considerar confluyente com o desenho e experiência dos Fóruns Regionais de Governo.

Para fins deste estudo, é necessário, na sequência, compreender o histórico de déficits de participação social institucionalizada em Minas Gerais para situar, agora no âmbito estadual, a experiência inovadora dos Fóruns Regionais. Esta, desde suas premissas rompe com o modelo tecnocrático e avesso à participação democrática que se estabeleceu no estado, especialmente a partir do Choque de Gestão, característico do governo instituído entre 2003 e 2014, conforme se verá no próximo capítulo.

4 PARTICIPAÇÃO SOCIAL E INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS NO ÂMBITO ESTADUAL EM MINAS GERAIS

O capítulo anterior permitiu contextualizar os Fóruns Regionais no ambiente de redemocratização e de ampliação da participação social, desde sua previsão legal, às experiências e instituições participativas que vieram a conformar uma infraestrutura participativa plural e abrangente no país. Indicou-se, ainda, que esses processos favoreceram aprendizagens democráticas no campo da participação para os atores envolvidos, societários e governamentais.

O presente capítulo visa situar os Fóruns Regionais no contexto estadual, no qual a participação social e a democratização do planejamento e gestão não se afirmaram como elementos das agendas dos governos pós-88. De forma breve, recupera-se o histórico recente do estado de Minas Gerais no que se refere à participação, mapeando-se, na medida possível, a infraestrutura participativa. Nesse sentido, destaca-se a dificuldade em relação aos dados sobre IPs que não se encontram sistematizados, mas dispersos e pouco acessíveis, limitando o escopo da revisão.

Na sequência da promulgação da CF-88 sucederam-se governos estaduais do PMDB (Newton Cardoso); PRS (Helio Garcia); PSDB (Eduardo Azeredo); PMDB (Itamar Franco) e PSDB (Aécio Neves e Antônio Anastasia)⁷. Uma primeira observação mais geral em relação à participação social é que no cenário dos governos mineiros a participação social não foi de fato incorporada à agenda governamental de forma consequente.

Contudo, a exemplo de outros estados, como indicado na Pesquisa ESTADIC (IBGE, 2013) houve uma expansão da infraestrutura participativa de conselhos, impulsionada pelos casos de obrigatoriedade legal. Adiante, no governo Lula, o processo das conferências nacionais e condicionantes para acesso a financiamento e programas também favoreceu a criação dessas IPs e de conselhos de direitos e de minorias ligados aos temas das conferências.

Contudo, como posto, a participação social por meio de IPs não integrou a agenda, propostas e práticas de governo e, mais além, se coloca em direção distinta às reformas implementadas no contexto dos governos do PSDB, no período de 2003-2014, com um esboço incipiente de inflexão no período 2011-2014 que não se concretizou.

⁷ Hélio Garcia foi governador do estado de Minas Gerais entre 1984 a 1987 e, posteriormente, entre 1991 e 1995 pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). Newton Cardoso foi governador entre 1987 e 1991, também pelo PMDB. De 1995 a 1999, Eduardo Azeredo governou o estado pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Itamar Franco, de 1999 a 2003 pelo PMDB. Aécio Neves, do PSDB, assumiu o governo de 2003 a 2010, sucedido por Antônio Anastasia (PSDB), de 2010 a 2014 e seu vice, Alberto Pinto Coelho Júnior pelo Partido Progressista (PP) de 2014 a 2015.

Em 2003, foi implantado no estado a reforma denominada “Choque de Gestão”, que foi assumida como mote de governo e de seu marketing político, adquirindo visibilidade. Este programa foi implementado com o objetivo enunciado de reduzir o déficit fiscal do Estado, através de um enfoque dado ao planejamento, otimização dos processos, foco em resultados e redução das despesas públicas.

Nesse sentido, foi evidenciada durante a gestão do PSDB no estado de Minas Gerais uma forte tendência gerencialista, tardiamente inspirada na vertente *New Public Management* (NPM), ou Nova Gestão Pública (NGP), conhecida por um conjunto de reformas que propõem medidas neoliberais para contornar crises fiscais (BRITO, 2014), incorporando instrumentos oriundos da gestão privada à gestão pública. No contexto brasileiro, as reformas na linha gerencialista da NPM foram adotadas anteriormente nos anos 1990 no âmbito federal pelo Governo Fernando Henrique Cardoso, consolidadas no Plano Diretor de Reforma do Estado.

No contexto de percepção de crise do modelo de Estado de Bem Estar Social, o ideário neoliberal convergiu com a tendência de reformas na vertente da NGP que tem como referência os governos Thatcher, no Reino Unido, e Reagan, nos Estados Unidos da América, no final dos anos 1970 e início da década seguinte implicando uma onda reformista no período, com a adoção de suas premissas e instrumentos. Já no transcurso dos anos 1990, quando o governo federal assume esta linha de reformas – e nas décadas seguintes, ampliam-se as críticas ao modelo, destacando-se suas deficiências, sobretudo em relação à democratização da gestão e às possibilidades de governança democrática (CARNEIRO; BRASIL, 2015).

Ao analisar o caso brasileiro, Paula (2012) destaca que as propostas de reforma focaram principalmente na dimensão econômico-financeira e institucional-administrativa ou seja, as dimensões que enfatizam os aspectos instrumentais da gestão, tais como as finanças públicas, a organização do aparato estatal e o planejamento. No entanto, tão fundamental quanto esses elementos para a reforma do Estado, é consideração da dimensão sociopolítica. Esta envolve a preocupação com relação entre Estado e sociedade, a democratização da gestão pública, a legitimação das demandas populares, a criação de arranjos institucionais participativos que permitam a inserção da sociedade, a garantia dos direitos humanos e o controle social. A autora destaca que no Brasil, a despeito desta agenda ter se afirmado no âmbito societário, de ter adquirido visibilidade no período de democratização e na Assembleia Nacional Constituinte, de ter se concretizado na CF-88 e legislações posteriores e, ainda, nos governos municipais progressistas, não integrou o escopo das reformas federais na linha gerencialista nos anos 1990 (PAULA, 2012) e, na mesma linha, as reformas no âmbito estadual.

O Choque de Gestão se deu em três gerações no Estado de Minas Gerais. A primeira, no primeiro governo Aécio, de 2003 a 2006. A segunda geração foi denominada de “Estado para Resultados” e se deu no segundo governo Aécio, de 2007 a 2010. A terceira e última geração, chamada “Gestão para a Cidadania”, se deu no governo Anastasia, de 2011 a 2014. Descartando-se a análise de seus desdobramentos e implementação, a diferença entre as propostas das três gerações do programa podem ser melhor visualizadas no quadro seguinte:

Quadro 3 – Diretrizes das três gerações do Choque de Gestão

1ª Geração 2003-2006	2ª Geração 2007-2010	3ª Geração 2011-2014
Choque de Gestão	Estado para Resultados	Gestão para a Cidadania
Ajuste Fiscal	Consolidação da prática Monitoramento Intensivo de Projetos pelos Órgãos Centrais	Instituição do conceito de redes transversais e intersetoriais para execução de programas
Revitalização do Planejamento, com: a) alinhamento das Prioridades de Curto, Médio e Longo prazos e b) integração Planejamento-Orçamento	Ferramentas para aumentar o Foco em Resultados, como: a) Padronização dos Acordos de Resultados; b) Desdobramento dos Acordos de Resultados para as equipes (2ª etapa)	Horizontalização e flexibilização das Estruturas Organizacionais
		Regionalização da Estratégia e Metas com participação da Sociedade Civil Organizada na priorização
Desenvolvimento dos primeiros Acordos de Resultados	Surgimento de Escritório Setoriais de Projetos	Aprimoramento dos Sistemas de Informações Gerenciais

Fonte: Adaptado de Minas Gerais (2013).

A primeira e segunda geração marcam-se por deficiências democráticas no que se refere à previsão da participação social. Um esboço de inserção da dimensão sociopolítica na gestão do estado ocorreu a partir de 2011, com a proposta de Gestão para a Cidadania, na qual foi enunciada como uma das diretrizes a participação da sociedade civil organizada. Assim, havia a proposta de implementação de uma gestão regionalizada e participativa, que se materializou com o processo de implementação do projeto “Estado em Rede”, que foi implementado, no entanto, apenas na sua fase piloto.

O Estado em Rede foi um projeto que tinha como objetivo um arranjo institucional que propunha o controle social, a participação e envolvimento da sociedade na elaboração do planejamento do estado, a partir de uma lógica descentralizada que buscasse incorporar as demandas regionais. Para tanto, seriam realizados encontros regionais com a participação da sociedade civil nas 10 Regiões de Planejamento do estado, a fim de produzir um caderno de prioridades regionais estratégicas e eleger representantes para as etapas subsequentes do programa. Após isso, seriam constituídos Fóruns Regionais Participativos a fim de acompanhar a estratégia governamental e as demandas levantadas nos comitês, e se constituir em um canal de diálogo com o governo e de intermediação da transparência.

De acordo com entrevistas realizadas por Brito (2014) com funcionários da Secretaria de Planejamento e Gestão (Seplag), a gestão participativa e regionalizada foi implantada em apenas duas regiões escolhidas como piloto, pois não houve vontade política de continuar o projeto.

Nesse sentido, como já se afirmou, percebeu-se uma lacuna no que se refere à uma gestão inclusiva e participativa no governo estadual, sendo os que mecanismos participativos eram limitados, quando não operantes (LADEIRA, 2008; PINTO, 2007). Embora as IPs tenham se multiplicado em várias esferas do governo brasileiro nas duas últimas décadas, esse movimento Minas Gerais não foi tão expressivo. A participação social institucionalizada em Minas Gerais pós-88 restringiu-se aos conselhos operantes, a algumas conferências sobre as quais não se dispõe de informações consolidadas, e às ações promovidas pela Comissão e Participação Popular (CPP) Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG), conforme se mostrará em seguida.

Contudo, no processo eleitoral de 2014 a participação social ganhou centralidade nas propostas e programa de governo do atual governador, Fernando Pimentel, do PT, em consonância com a própria orientação participativa que marca a trajetória do partido. Exemplo disso é a criação em 2015 da Secretaria de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania (Sedpac) pela Lei 21.693 de 26/03/2015. Ou seja, a própria criação da Secretaria pode ser considerada um indicativo da relevância da participação social, bem como dos direitos humanos e inclusão das minorias. Dentre as propostas centrais tem-se os Fóruns Regionais que foram implementados e constituem o foco desta pesquisa.

4.2 Conselhos e conferências estaduais

De acordo com o art. 17 da Lei Delegada nº.112 de 2007, que dispõe a organização e a estrutura da administração pública do poder executivo do Estado, existiam 48 conselhos que integravam a Administração direta do Poder Executivo do Estado.

Uma parte desses conselhos (como por exemplo o Conselho estadual de Meio Ambiente) foi criada anteriormente à Constituição Federal de 1988, assim como ocorreu no âmbito federal, mas a maioria é posterior. Uma distinção importante é que em 2007, conforme Pinto (2007) dentre os 48 conselhos existentes, 43 contavam com a participação da sociedade civil, os demais, portanto, constituem conselhos administrativos sem participação social. Ainda de acordo com a pesquisa da autora, 8 estavam inativos, 18 funcionavam precariamente ou com deficiências e apenas 10 funcionavam efetivamente.

Embora não tenha se detido exaustivamente em levantamentos sobre os conselhos estaduais, posto que não constituem o objeto de análise, não se identificaram bases de dados e informações sistematizadas no governo estadual em relação aos conselhos em funcionamento atualmente e às suas características e nem mesmo nos sites das diversas secretarias às quais os conselhos se vinculam tem-se informações sobre os mesmos. Tal fato endossa a afirmação anterior de que a participação social não integrou a agenda governamental nas últimas décadas.

Não obstante, os dados sistematizados pelo IBGE (2013) na pesquisa ESTADIC, realizada em 2012, demonstra que nos últimos 10 anos houve expansão dos conselhos em todos os estados, especialmente dos conselhos de direitos⁸.

Mais recentemente, pela Lei 21.693 de 2015, oito conselhos foram integrados à Sedpac por subordinação administrativa. No site da Sedpac são listados ainda a existência

⁸ A pesquisa ESTADIC realizada em 2013 pelo IBGE (2014) em MG permite demonstrar algumas informações acerca de alguns conselhos existentes até então em Minas Gerais. Para compreender a sistematização realizada, importante esclarecer as distinções utilizadas pelo IBGE (2014) na classificação dos conselhos. Conselho paritário é “aquele que apresenta um número igual de representantes da sociedade civil e do setor governamental”; consultivo; “aquele em que seus integrantes têm o papel apenas de estudar e indicar ações ou políticas sobre sua área de atuação”; deliberativo; “aquele que efetivamente tem poder de decidir sobre a implantação de políticas e/ou a administração de recursos relativos à sua área de atuação”; fiscalizador, aquele que fiscaliza a implementação e o funcionamento de políticas e/ou a administração de recursos relativos à sua área de atuação”; e, normativo, “Aquele que estabelece normas e diretrizes para as políticas e/ou a administração de recursos relativos à sua área de atuação” (IBGE, 2014, p.177). Assim, até a data da pesquisa havia no estado Conselho Estadual de Segurança Pública com as seguintes características: consultivo, sem composição paritária, não normativo e não fiscalizador, com apenas 1 reunião realizada nos 12 meses anteriores à data da pesquisa. O Conselho Estadual da Saúde se enquadrava na distinção de deliberativo, paritário, sendo que nos últimos 12 meses anteriores à pesquisa havia realizado 11 reuniões. O Conselho Estadual do Meio Ambiente, por sua vez, era paritário, consultivo, deliberativo, normativo, não fiscalizador e havia feito 159 reuniões nos últimos 12 meses. O Conselho Estadual de Direitos da Mulher, paritário, deliberativo, não consultivo, normativo e fiscalizador, e havia realizado 6 reuniões nos últimos 12 meses. Por fim, o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional possuía o caráter deliberativo e não paritário.

de 48 conselhos, mas, no que diz respeito aos conselhos estaduais de Minas Gerais, como mencionado, há carência de levantamentos sistemáticos a respeito do seu funcionamento e características. Contudo, no caso dos conselhos vinculados à Sedpac, tem-se as informações sistematizadas no Quadro 4:

Quadro 4 – Conselhos vinculados à Secretaria de Estado de Direitos Humanos

Conselho Estadual	Situação	Represent. Gov.	Represent. Soc.Civ
Direitos da Criança e Adolescente	Ativo	7	10
Mulher	Inativo	8	8
Direitos Humanos	Ativo	15	8
Idoso	Ativo	11	11
Promoção da Igualdade Social	Ativo	11	11
Defesa Direitos P. com Deficiência	Ativo	11	11
Direitos Difusos	Inativo	8	3
Juventude	Inativo	7	7

Fonte: LOPES; MENDES (2015)

Como indicado, alguns desses conselhos estão inativos, mas com a realização das respectivas conferências em 2015, no caso da Juventude e Mulheres, a situação pode ter se alterado em relação aos dados de julho do corrente ano. Fato recente, noticiado em 20 de outubro de 2015 no site da Sedpac (2015), é o anúncio de criação do Conselho Estadual de Cidadania de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (CEC LGBT). Segundo a notícia, a criação do conselho resultou da Conferência Estadual de Políticas Públicas e Direitos Humanos LGBT. Embora não se possa dizer, ainda, se o conselho realmente será instituído e funcionará efetivamente, o fato de haver uma fala do Secretário da Sedpac sobre a criação do referido conselho demonstra um avanço pelo respaldo político que a Secretaria e o atual governo tem dado às instituições participativas.

Um conselho que é válido destacar é o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (Cedes⁹), que está sendo objeto de redesenho no governo atual. O Cedes possui a importante função de propor o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), instrumento de planejamento de longo prazo que guia a construção do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), plano de médio prazo feito para um horizonte de quatro anos. O PMDI foi instituído em Minas Gerais através da Constituição Estado de

⁹ Com a reformulação do Cedes pelo novo governo, a antiga sigla “CDES” deixou de ser utilizada e foi substituída por “Cedes”. Dessa maneira, nesta monografia será utilizada a sigla Cedes para se referir ao Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social.

Minas Gerais pelo Art. 231, que estabelece também que a participação da sociedade civil deve ser assegurada na composição do Cedes.

O Cedes é um conselho deliberativo e em 2007, contava com 20 representantes do governo e 36 da sociedade (PINTO, 2007). Contudo, conforme levantado por Pinto (2007), a forma de seleção dos membros do Cedes era através de indicação, de forma que não incluía representações dos diversos segmentos da sociedade civil (sindicatos, movimentos sociais e associações).

O objetivo do Cedes, em teoria, é o de promover a ampla participação da sociedade civil e legitimar o processo de planejamento. No entanto, a pesquisa realizada por Silveira (2013) demonstra que tal participação é restrita e não é, de fato, efetiva. Os entrevistados, na pesquisa, apontam que o conselho desempenhava um papel formal, sem que houvesse contribuição de fato dos participantes para a elaboração do PMDI. Não havia, além disso, acompanhamento posterior; dessa forma, o conselho atuava apenas com um caráter formalístico (SILVEIRA,2013).

Em relação às conferências nacionais nas suas etapas estaduais, nota-se ainda mais a carência de bases de dados sistemáticas no governo estadual e também de estudos. Sabe-se que as conferências têm se disseminado no âmbito estadual a partir do marco das políticas sociais a partir da década de 1990 e do estímulo do governo federal a partir de 2003 e geralmente são conectadas aos diversos conselhos existentes (BRASIL, 2007). Na maioria das vezes, as conferências são convocadas pelas áreas temáticas às quais elas se referem, algumas vezes pelos próprios conselhos. Assim como a maioria dos estados pode-se considerar que Minas Gerais realizou as etapas estaduais conferências nacionais nas áreas de políticas sociais que são organizados em sistemas nacionais e tem seus marcos legais consolidados, bem como participou de outras, não se dispondo de dados.

Em relação ao momento atual, pode-se dizer que neste ano, com o novo governo e com a criação da Sedpac, uma maior atenção tem sido dada às conferências nacionais em Minas Gerais. Exemplo disso é o número de conferências convocadas para 2015, com ampla convocatória e mobilização, conforme demonstra o quadro seguinte:

Quadro 5 - Conferências estaduais realizadas em 2015

Segurança Alimentar e Nutricional	12 a 23 de agosto
Saúde	1ª a 4 de setembro
Idoso	22 e 23 de setembro
Pessoa com Deficiência	28 a 30 de setembro
Juventude	02 a 04 de outubro
Diversidade Sexual	16 a 18 de outubro
Criança e Adolescente	21 a 23 de outubro
Mulher	28 a 30 de outubro
Cultura	22 a 25 de outubro
Assistência Social	26 a 29 de outubro
Direitos Humanos	05 e 06 de novembro

Fonte: LOPES; MENDES (2015).

4.3 Participação no Legislativo

Após a promulgação da Constituição de 1988, iniciou-se um processo de promulgação das Constituições Estaduais pelos poderes legislativos. Minas Gerais foi o primeiro estado a promulgar a sua, em 1989, passando a incorporar demandas da sociedade civil na elaboração de leis e políticas públicas. Assim como na Constituição Federal de 1989, o processo de elaboração da Constituição Estadual deu-se de maneira participativa, incorporando propostas advindas da sociedade. Desde então, a Assembleia tem promovido diversos eventos e canais de participação da sociedade civil para contribuir nos processos legislativos. Pode-se citar os Seminários Legislativos, Fóruns Técnicos, e as conferências estaduais promovidas pela Assembleia como sendo eventos institucionais de caráter deliberativo e consultivo, e os Ciclos de Debates e Audiências Públicas como eventos de caráter consultivo (VITELLI, 2014)¹⁰.

Para além dos espaços institucionalizados de participação no poder executivo, é importante considerar o papel desempenhado pelo Poder Legislativo na direção de uma gestão pública mais democrática e participativa. Nesse sentido, em Minas Gerais, a participação promovida pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) tem ocorrido nos últimos anos, a partir de espaços criados com vistas a incluir os cidadãos na discussão sobre as políticas públicas, o planejamento do Estado e o próprio processo legislativo.

¹⁰ Os eventos institucionais citados são sistematizados e melhor detalhados por Vitelli (2014), a partir de informações colhidas no site da ALMG.

Nessa linha, o marco mais importante de incorporação da participação na Assembleia é a criação da Comissão de Participação Popular (CPP), pela Resolução de 9/5/2003, por iniciativa de parlamentar do PT (Deputado André Quintão). A CPP possui o objetivo disponibilizar aos cidadãos recursos para que possam influenciar no trabalho legislativo. De acordo com a Resolução, cabe à CPP, por exemplo, realizar consulta pública sobre assunto de relevante interesse e apreciar propostas legislativas encaminhadas por entidades associativas da sociedade civil, podendo realizar audiências públicas para discutí-los.

A CPP se propõe a ser um canal mais ágil para que sindicatos, ONGs, conselhos e associações apresentem suas propostas de lei do que pela iniciativa popular. Além disso, tais entidades podem “solicitar informações oficiais aos órgãos públicos, propor audiências públicas, debater planejamentos e orçamentos governamentais” (ALMG, 2015b).

A ALMG desempenha, com respaldo e impulso da CPP, além disso, um importante papel ao possibilitar a construção e intervenção da população no planejamento do estado. Especificamente, o PPAG é um instrumento que contém as ações e programas previstos para um período de quatro anos no governo, que correspondem aos três últimos do mandato corrente e ao primeiro ano do mandato seguinte. O PPAG deve ser elaborado pela Secretaria de Planejamento e Gestão (Seplag) de Minas Gerais e encaminhado à ALMG para aprovação. Além disso, todo ano o PPAG deve ser revisto para que sejam feitas as devidas alterações.

A ALMG, no que diz respeito à participação nesse processo, promove anualmente audiências públicas para a revisão do PPAG. Essas audiências foram propostas pela CPP como uma forma de realizar uma parceria entre o Poder Legislativo e Poder Executivo, de forma que a sociedade civil pudesse discutir e aperfeiçoar o PPAG de acordo com a realidade social (COLARES, 2010). Nessas audiências, os cidadãos podem realizar sugestões de intervenção que são apropriadas pela CPP e podem ser apresentadas como emendas ao PPAG. Tais propostas são transformadas em Propostas de Ação Legislativa (PLE), que, após um trâmite interno da ALMG, são negociadas junto ao poder executivo para que seja avaliada a viabilidade de agregação (COLARES, 2010). Os trabalhos de Colares (2010); Vitelli (2014) e Vitelli et al. (2015) indicam que a participação se manteve com tendência à expansão e que houve assimilação das emendas populares ao PPAGG.

Destaca-se, mais uma vez, a atuação da CPP como uma instância de democratização em Minas Gerais, se constituindo em um meio de aproximação dos cidadãos e de incorporação e institucionalização da deliberação popular na agenda governamental (COLARES, 2010), ainda que em um cenário, conforme já descrito, não tão favorável à participação popular.

Nessa linha, no ano de 2015, as audiências públicas, realizadas do dia 26/10/2015 ao dia 05/11/2015, foram divididas em 5 eixos, que são Infraestrutura e Logística; Desenvolvimento Produtivo, Científico e Tecnológico; Segurança Pública; Saúde e Proteção Social; e Educação e Cultura. Esse processo de divisão e discussão guarda semelhança ao processo de participação dos Fóruns Regionais de Governo, conforme se verá no capítulo subsequente.

No que diz respeito aos Fóruns, objeto de estudo deste trabalho, vale dizer que ALMG e notadamente a CPP, por sua experiência no campo da participação social, tem sido uma importante parceira do Poder Executivo na implementação dos Fóruns Regionais de Governo, de acordo com algumas entrevistas realizadas para esta pesquisa.

4.4 Um breve balanço sobre a participação social em MG

É importante indicar como a participação social se deu até 2014 em Minas Gerais para entender a mudança que começou a se dar a partir de 2015, com o novo do governo estadual, tendo em vista contextualizar a experiência recente dos Fóruns Regionais.

Como pôde ser visto neste capítulo, a história recente de Minas Gerais, em relação ao poder executivo estadual, mostra que a participação social não integrou as agendas de governo, tampouco constitui uma estratégia de governo prioritária. Seu status residual transparece na própria ausência e dados sistemáticos sobre as IPS, ou mesmo de informações para os cidadãos exercem o direito à participação expresso na CF-88.

Mais além, a partir de 2003 o governo adotou reformas na linha gerencialista sob o rótulo de Choque de Gestão. Essa linha e suas iniciativas marcam-se pelo caráter tecnocrático e por deficiências muito expressivas em relação à participação social.

O momento atual de priorização da participação na definição das prioridades de governo é, dessa forma, algo extremamente novo no estado, e marca-se por várias iniciativas, desde a criação da Sedpac até a ênfase dada à realização das conferências estaduais em 2015, bem como a iniciativa de criação e reformulação de conselhos e, em especial, a criação e realização dos Fóruns Regionais.

Por ser novo, prioritário e por estar sendo delineado, é conveniente e instigante um estudo sobre o desenho novas infraestruturas participativas em construção, explorando seus potenciais, alcances e limites.

5 FÓRUNS REGIONAIS DE GOVERNO DE MINAS GERAIS

Como exposto no capítulo anterior, em Minas Gerais, após 12 anos sob a gestão do governo do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), em 2014, Fernando Pimentel é eleito como governador pelo Partido dos Trabalhadores (PT).

Com a mudança política, o estado passa em 2014 e 2015 por um processo de mudança institucional e estrutural. O novo Programa de Governo Fernando Pimentel propõe a implementação de uma “Gestão Descentralizada”, para a qual, como o próprio programa destaca, seria fundamental ampliar os processos de participação popular. É nessa lógica que o Programa de Governo apresenta seu mote principal: “Ouvir para Governar”. É constantemente reforçado no Programa de Governo a participação da sociedade civil na discussão e definição das políticas públicas, e no modo de organização do governo. Um dos eixos norteadores das ações do Governo Fernando Pimentel, segundo consta no Programa, é o “fortalecimento das instâncias democráticas para formulação de políticas públicas: fóruns, conferências, congressos”.

Logo no início do Programa de Governo Fernando Pimentel, após ser apresentado um diagnóstico da situação do estado, é enunciado o mote de desenvolvimento territorial e participativo de Minas Gerais. Assim, é ressaltada a necessidade de se pensar um desenvolvimento econômico de forma a diminuir o hiato inter-regional e um novo reordenamento territorial. Este novo reordenamento, o qual será descrito na próxima subseção, seria a base para a nova política participativa do estado.

Nesse sentido, o Programa de Governo se concretizou logo no início do mandato na nova divisão territorial e na criação dos Fóruns Regionais de Governo, que foram realizados em Minas Gerais entre 11 de junho de 2015 e 03 de outubro de 2015.

Assim, pretende-se, neste capítulo, relatar primeiramente os territórios que estão na base do desenho institucional dos Fóruns e, na sequência, analisar como esses Fóruns foram concebidos, qual foi a sua dinâmica, seu desenho a partir das variáveis condensadas no modelo de análise¹¹ bem como os potenciais democratizantes e de inclusão social de seu desenho.

5.1 Territórios de Desenvolvimento

O estado de Minas Gerais, antes de 2015, era dividido em 10 Regiões de Planejamento. Essa divisão era feita com base em estudos socioeconômicos e era utilizada para organizar as informações de planejamento do estado. Em 2015, utilizando como base

¹¹ Verificar o modelo de análise na página 33 desta monografia.

as divisões territoriais de algumas políticas públicas, como as divisões regionais da política de Saúde, o estado foi dividido em 17 Territórios de Desenvolvimento.

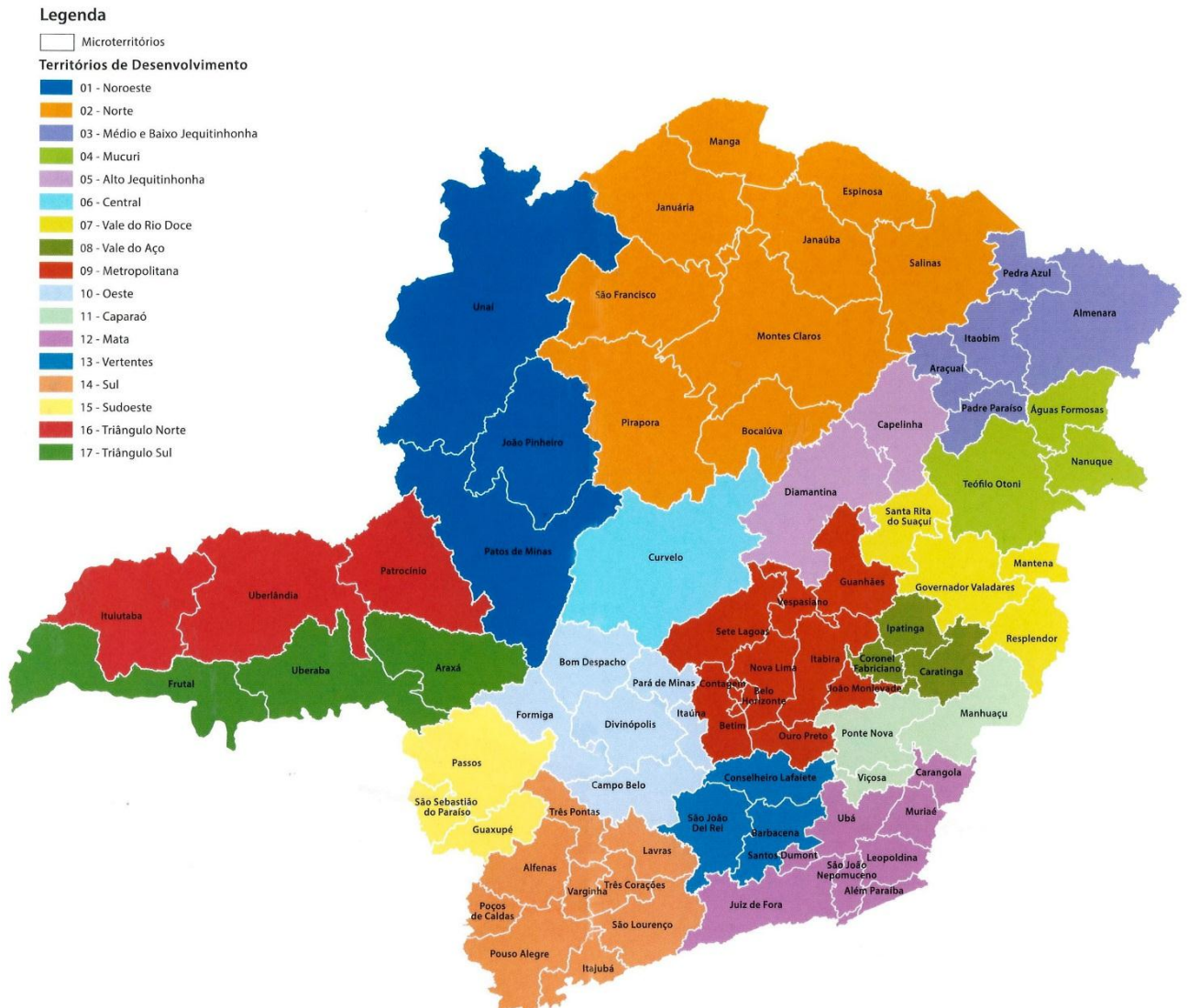
A partir da premissa de que o estado de Minas Gerais é marcado por profundas desigualdades socioeconômicas entre as regiões, o reordenamento territorial foi feito com a intenção de aprimorar a adequação destas divisões à realidade observada em cada espaço. Foram agrupados municípios com características semelhantes, de forma que cada Território seria um polo capaz de impulsionar o desenvolvimento de cada região.

Essa nova divisão busca descentralizar as políticas públicas do estado e auxiliar a redução das desigualdades entre os territórios, na medida em que as políticas públicas possam se adequar às necessidades específicas e realidade de cada um deles. Propõe-se, portanto, uma gestão descentralizada e regionalizada, que fique mais próxima dos anseios das regiões ao invés de tomar decisões apenas do comando central em Belo Horizonte.

Os Territórios de Desenvolvimento foram posteriormente definidos e oficializados no Decreto nº 46.774, de 09/06/2015, que instituiu os Fóruns Regionais de Governo. Segundo o Artigo 1º, §2º, incisos I e II do referido Decreto, entende-se por território de desenvolvimento: “espaço de desenvolvimento econômico e social, formado por municípios, no interior das quais se organizam pessoas e grupos sociais, enraizados por suas identidades e culturas” e por microterritório, “a subdivisão dos territórios, em pequenos espaços geográficos, formado por municípios, no interior das quais se organizam pessoas e grupos sociais, enraizados por suas identidades e culturas”. Dentro dos 17 territórios, portanto, foram definidos 78 microterritórios.

A divisão territorial pode ser melhor visualizada no mapa a seguir. Os 17 Territórios criados em Minas Gerais são: 01- Noroeste, 02- Norte, 03- Médio e Baixo Jequitinhonha, 04- Mucuri, 05- Alto Jequitinhonha, 06- Central, 07-Vale do Rio Doce, 08- Vale do Aço, 09- Metropolitana, 10- Oeste, 11-Caparaó, 12-Mata, 13- Vertentes, 14- Sul, 15- Sudoeste, 16- Triângulo Norte e 17- Triângulo Sul.

Mapa 1 - Territórios de Desenvolvimento x Microterritórios



Fonte: Seplag - MG

Segundo a coordenadora executiva dos Fóruns:

A grande novidade é a tentativa de desconstrução de uma lógica que vigorou durante muitos anos e está fortemente enraizada no senso comum, na população e nos servidores públicos, gestores ou trabalhadores nas mais diversas áreas nesses territórios e nas secretarias da Cidade Administrativa, da ideia das cidades-polo que concentram toda a sorte de recursos, serviços e bens e, portanto, tornam-se cidades que, ao mesmo tempo que se posicionam melhor em termos de uma série de facilidades, ela também traz pra si todos os problemas que oferecer esse conjunto de ações se coloca, e com um agravante muito sério que é com isso não permitir que as cidades do entorno também tenham um nível de crescimento e possibilidades tal como aquela cidade dita polo. Nesse sentido, a ideia dos territórios é uma ideia interessante porque pensa mais amplamente aqueles municípios, não pensa a ideia de concentração da cidade-polo.

Assim, a ideia contida no Programa de Governo Fernando Pimentel é a criação de um sistema participativo regionalizado, de maneira a ajudar a priorizar os investimentos e conectar as demais formas participativas existentes em cada território, como as audiências públicas regionais e alguns conselhos estaduais.

É importante compreender, dessa forma, o novo reordenamento territorial para compreender, finalmente, a lógica dos Fóruns Regionais de Governo. Estes seriam realizados nos 17 territórios, para que a participação popular ocorresse de maneira regionalizada, fortalecendo e articulando as representações territoriais no processo de construção das políticas públicas.

5.2 A concepção dos Fóruns Regionais de Governo

Antes de adentrar na análise sobre concepção e o desenho dos Fóruns, é válido explicitar o porquê de sua criação, o processo de concepção, seu aparato normativo e como ocorreu sua dinâmica no Estado de Minas Gerais.

O Fórum Regional de Governo é a materialização da proposta de uma gestão participativa do Estado de Minas Gerais. Ele foi elaborado e está sendo coordenado em conjunto pela Secretaria de Planejamento e Gestão (Seplag), Secretaria de Estado de Governo (Segov) e a recém-criada Secretaria de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania (Sedpac).

Os Fóruns foram criados com o objetivo estabelecer instâncias para atuação conjunta entre Estado e sociedade civil e contribuir para o planejamento das ações do governo. Através de reuniões presenciais, debates, assembleias, grupos de trabalho, câmaras temáticas, pretende-se efetivar a participação social e democratizar a gestão pública.

De acordo com a gestora entrevistada, os Fóruns foram criados para

Instituir uma nova forma de governar, quebrar o paradigma de uma forma de gestão centralizadora e fazer com que a população seja protagonista junto com os agentes governamentais no planejamento e na execução do Governo de Minas Gerais.

Em relação ao processo de concepção dos Fóruns e sobre os grupos e atores envolvidos, o Secretário Adjunto da Seplag marca a centralidade da participação como método de governo e dos Fóruns:

Num primeiro momento, nós fizemos uma articulação com as pessoas dos movimentos sociais organizados, entidades de classe, e começamos a construir a proposta. Então nasceu para nós num primeiro momento uma proposta de que **a participação popular é um método de governo**. E não

simplesmente um projeto, um programa como tantos outros. Os fóruns regionais querem ser o espaço onde as pessoas discutem, articulam, dialoguem, proponham; enfim, que as pessoas se sintam parte do Governo. (grifo nosso)

Assim, ocorreu um processo de interlocução entre a Segov, e Seplag, Sedpac e ALMG para o processo de concepção. A Sedpac, de acordo com o Secretário Adjunto passou a ser envolvida quando o processo já estava bem definido. A ALMG, por sua vez, representou uma “interlocução importante porém não definidora”, nas palavras do entrevistado. Ainda para o coordenador estadual, a ALMG foi uma parceira no sentido de migrar para uma democracia participativa, para que o cidadão efetivamente se sinta parte do processo.

Pode-se dizer, assim, que a Seplag e Segov desempenharam um papel crucial na concepção dos Fóruns. A Segov no âmbito da Secretaria Adjunta de Governo com o Secretário de Estado e o e Subsecretário, este formalmente o coordenador dos Fóruns, coordenaram a elaboração do Decreto¹². A parte não explicitada no Decreto, que é o funcionamento e metodologia dos Fóruns, ficou a cargo da Seplag. No entanto, na concepção tanto do Decreto quanto do formato dos Fóruns ambas as secretarias se influenciaram, se articulando e debatendo até que se chegasse no modelo final.

No que diz respeito à implementação dos Fóruns, a coordenação, conforme o Decreto, é colegiada pelas três secretarias. A Segov desempenhou um papel de “mobilizar as pessoas, facilitar a interlocução entre as secretarias executivas que estão nos territórios e o governo central que está aqui no Estado”, segundo o coordenador estadual. Para a coordenadora executiva dos Fóruns, a Segov “não tem um papel específico, embora maior responsabilidade seja dar o ‘start’ em termos de articulação política, pra que isso aconteça. Mas faz de maneira muito integrada com a Seplag”. A Seplag, por sua vez, participou mais ativamente na 2ª rodada, que, de acordo com a gestora entrevistada, “é o momento que você realmente senta com calma, conversa com as pessoas e ouve realmente o que elas têm a dizer”.

Em relação ao desenho e metodologia dos Fóruns, foi consenso entre os entrevistados que as experiências de Orçamento Participativo em Porto Alegre e Belo Horizonte foram grandes referências. Destaca-se a experiência do Secretário Adjunto na concepção do OP de Ipatinga, BH, Contagem e o esforço em de trazer tal experiência para o âmbito estadual. Para ele, o outro lado é que na trajetória da corrente política que ganhou o governo, que é hegemônico pelo PT, utilizou-se como referência também a experiência do OP no Rio Grande do Sul (RS). Embora, como o Secretário Adjunto ressalta, não tenha sido utilizado como modelo, foram consideradas as críticas ao processo do RS, sobretudo sobre

¹² Informação indicada a partir de entrevista realizada com o Secretário Adjunto da Seplag.

a forma como foi conduzida a interação de vários atores importantes como a Assembleia Legislativa e os prefeitos, que de certo modo afetou a legitimidade do processo no RS. Foram tomados os cuidados, portanto, para que não se incorresse nos mesmos erros nos Fóruns em MG.

Para a gestora entrevistada, que coordenou ativamente a Assessoria do Secretário Adjunto na implementação do processo e foi convidada a partir da sua experiência no OP em BH,

A concepção parte da experiência do OP, de trazer a população para construir a gestão e execução do planejamento com os agentes governamentais. Os Fóruns são o primeiro passo de uma grande caminhada até implementar o OP no Estado, que é um dos **grandes objetivos**. (grifo nosso)

Segundo o coordenador estadual, os Fóruns não são OP, mas o OP pode ser uma possibilidade alcançada no futuro. A coordenadora executiva, por sua vez, opina:

É um meio do caminho, pois se não se trata exatamente do OP, mas é algo que em alguns aspectos se assemelha muito ao processo, e outros aspectos se assemelha aos conselhos, conferências estaduais e nacionais (sobretudo na mais longa experiência, que é no caso da saúde pública). A lógica é basicamente fazer um processo de mobilização de um conjunto de atores sociais no território, fazer uma audição desses atores a partir da experiência e vivência deles, e a partir daí propor uma forma organizativa de desenvolver e aprofundar, qualificando melhor esse diálogo com esses diferentes atores naquele território.

Em relação ao processo de concepção da metodologia dos Fóruns, a gestora entrevistada esclareceu:

A metodologia foi feita de maneira gradativa. O que importava era trazer a participação da população para os Fóruns de maneira que se conseguisse cumprir com o compromisso de campanha do governo Pimentel, que é ouvir a população para governar junto e para ela. O grande pilar era o exercício do ouvir. Não é simplesmente ir ao território, levar uma proposta de preenchimento do formulário. Vai além no sentido de que se vai propor a população que ela se reúna coletivamente, discuta um problema de grande relevância para aquele entorno, que a discussão não perpassasse apenas o interesse individual mas que tenha um senso coletivo. A partir disso criar uma cultura de solidariedade e o exercício de ouvir, pois não é simplesmente colher a informação e deixa-la engavetada, mas de trabalhar a informação, apresentar a informação aos agentes interessados. Tudo que se traz dos Fóruns se processa a informação e compartilha com todas as secretarias, órgãos e instituições que se tem no estado. É um grande exercício e prática da participação.

Tendo em vista a situação de crise econômica e financeira pela qual o Estado passa em 2015, a participação popular foi pensada “não como algo solto”, nas palavras do

coordenador estadual. “É um compromisso com a população, de ouvir a população, o que eles demandam, mostrar para as pessoas efetivamente que não se tem condição de fazer tudo porque os recursos são escassos e [...] tem que se buscar alternativas” e colocar a população em um diálogo constante com o Estado, fazendo-a entender a “situação do estado, onde ele está, o que significa essa situação econômica, onde se pode buscar recursos e alternativas”. Com isso, para o entrevistado, “nasceu a ideia dos Fóruns que não está pronta; está em processo permanente e contínuo de construção. Processo constante de construção e reconstrução”.

Para o coordenador estadual, este primeiro momento dos Fóruns foi o de construção do PPAG, portanto, a metodologia foi de construção participativa, para que as pessoas buscassem conhecer os Fóruns e onde o governo queria chegar com eles. A ideia inicial, dessa maneira, era que os Fóruns afetassem diretamente o PPAG e o PMDI, através de um diagnóstico territorial construído pela população que identificasse as prioridades em cada um dos territórios.

A concepção é o primeiro aspecto analisado em relação ao desenho institucional dos Fóruns. Nesta seção, buscou-se responder à primeira pergunta proposta no modelo de análise, que é o papel e objetivo dos Fóruns. Um segundo ponto a verificar em relação à concepção é o propósito dos debates. Para facilitar o entendimento, essa pergunta será respondida após a descrição do funcionamento dos Fóruns Regionais, que será feita na próxima subseção.

5.2.2. Desenho geral dos Fóruns e o propósito dos debates

Conforme já mencionado, em 2015 os Fóruns Regionais de Governo se deram em duas rodadas em cada um dos territórios. A primeira rodada pode-se dizer que foi a “instituição” dos Fóruns¹³. Não há, nessa rodada, participação efetiva. É uma cerimônia na qual é feita uma apresentação do Fórum, a explicação do conceito de Territórios de Desenvolvimento e de como se dará a dinâmica na segunda rodada, e como as pessoas podem participar. O Governador do Estado discursou em todas as primeiras rodadas nos 17 territórios, o que demonstra que a primeira rodada, portanto, é a implantação, um ato político importante, com amplo respaldo político. Explica-se aos presentes na primeira rodada a necessidade de construção de um diagnóstico territorial, que é o produto da segunda rodada, uma vez que há a necessidade de definir prioridades na situação de dificuldades financeiras pela qual passa o estado.

¹³ Vale ressaltar que acontece na primeira e segunda rodada será relatado aqui a partir da observação direta do Fórum da Região Metropolitana de Belo Horizonte. A primeira rodada ocorreu no município de Contagem, no dia 03/09/2015. Já a segunda rodada ocorreu em Belo Horizonte no dia 26/09/2015.

Além do governador, outros atores apresentam-se na primeira rodada, que são atores importantes do núcleo do governo e representantes de movimentos sociais. Interessante notar que os Secretários e outros representantes de cargos de chefia do governo sentam-se atrás dos representantes dos movimentos sociais, o que demonstra uma preocupação do Governo de simbolizar a importância da sociedade civil no processo. Na apresentação, a participação social é reforçada no sentido de democratizar e descentralizar o desenvolvimento social e econômico.

Na primeira rodada, além disso são distribuídos os Formulários de Diagnóstico Territorial. O formulário¹⁴ é o canal oferecido para que a população identifique as principais demandas e necessidades do território. Ele foi construído levando em consideração 5 eixos temáticos do PMDI¹⁵, que, no ano de 2015, está sendo revisto.

Com o processo de revisão do PMDI, este passou a ter como premissa a dimensão participativa em sua construção, de forma a fortalecer a interlocução entre governo e sociedade. A divisão do PMDI em 5 eixos orientou a construção dos Fóruns. Os eixos são: 1) desenvolvimento produtivo e inovação tecnológica; 2) infraestrutura e logística; 3) proteção social e saúde; 4) segurança pública e 5) educação e cultura. Esses eixos possuem, ainda, áreas afins a cada um deles. Os eixos e áreas serviriam como uma forma de direcionar as ações e projetos da administração pública de forma a enfrentar as desigualdades regionais. Assim, no preenchimento do formulário, a pessoa ou grupo deveria identificar a qual eixo e área sua demanda se relacionava, seguindo a numeração exposta no quadro abaixo.

¹⁴ O Formulário de Diagnóstico Territorial encontra-se no Anexo A.

¹⁵ O PMDI, conforme mencionado no Capítulo 4, é um instrumento de planejamento de longo prazo que existe desde a década de 1970 e orienta a construção do PPAG.

Quadro 6 – Eixos e áreas afins do Formulário de Diagnóstico Territorial

EIXOS	ÁREAS AFINS
1. DESENVOLVIMENTO PRODUTIVO, CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO	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
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 Outros
3. SAÚDE E PROTEÇÃO SOCIAL	3.1 Direitos humanos; 3.2 Proteção social; 2.3 Saúde; 2.4 Criança, adolescente e juventude; 2.5 Tecnologia de informação e comunicação; 2.6 Outros
4. SEGURANÇA PÚBLICA	4.1 Defesa social; 4.2 Polícia militar; 4.3 Polícia Civil; 4.4 Corpo de bombeiros; 4.5 Outros
5. EDUCAÇÃO	5.1 Educação; 5.2 Cultura; 5.3 Patrimônio histórico e cultural; 5.4 Outros

Fonte: Adaptado do Formulário de Diagnóstico Territorial

Cada eixo possui a opção “outros” para o caso de o participante identificar apenas a qual eixo pertence sua demanda, não a identificando com nenhuma das áreas detalhada.

O formulário se baseou na nova construção do PMDI para que a pessoa ou grupo que preencha o formulário identifique o eixo que sua demanda, problema ou sugestão pertence e o descreva. Embora o formulário possua um campo para preenchimento de assinaturas e aponte para uma construção coletiva, ele pode ser preenchido individualmente. A ideia por trás da lista é que um grupo de pessoas se reúna espontaneamente antes das discussões da segunda rodada. O formulário, após preenchido, deveria ser enviado para a Seplag através de um e-mail divulgado ou enviado diretamente pelo site dos Fóruns Regionais, e então ele seria incorporado ao sistema e utilizado tanto para debate na segunda rodada quanto para tratamento interno das secretarias coordenadoras dos Fóruns. Os eixos do PMDI foram norteadores não só na construção do formulário mas também na divisão dos debates da segunda rodada, conforme se verá em seguida.

Na segunda rodada, por sua vez, acontece a participação efetiva da sociedade. São formados Grupos de Trabalho temáticos, organizados de acordo com os eixos do PMDI. Seriam cinco grupos temáticos, mas optou-se por dividir o eixo da Saúde em

duas salas de debate, uma vez que tal eixo engloba o tema Proteção Social, que atrai, por sua vez, muitas pessoas para a discussão e se distingue do tema da Saúde¹⁶.

Antes de entrar no Fórum, todas as pessoas devem realizar um credenciamento informando, entre outros dados, qual grupo temático lhe interessa. No caso, são utilizadas as mesmas divisões do Formulário expostas no Quadro 6 para que a pessoa identifique o tema que interessa discutir. Assim, a dinâmica do dia é apresentada na cerimônia de abertura, e os participantes são guiados, após isso, para as salas que correspondem aos eixos que gostariam de discutir. Nos grupos de trabalho são debatidas e priorizadas as propostas enviadas através dos formulários. A final do debate, são elencadas dez prioridades para cada eixo em cada território, que, ao final do dia, são apresentadas em plenária.

A segunda rodada é também a ocasião na qual advém duas instâncias de representação da sociedade civil, que são o Comitê de Planejamento Territorial (Complete) e o Colegiado Executivo do Fórum Regional.

O Complete é um colegiado composto por 25 representantes titulares da sociedade civil organizada e não organizada e até 25 membros suplentes cuja função é acompanhar os desdobramentos práticos do planejamento participativo em cada território, identificar os projetos e recursos necessários para a sua implementação.

Entre os membros do Complete, são eleitos os membros do Colegiado Executivo do Fórum Regional, que serão também os representantes estaduais que irão compor a parcela do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (Cedes) que corresponde à sociedade civil. O Cedes, como já foi mencionado no capítulo 4, é o conselho responsável por aprovar o PMDI. A composição do conselho em 2015 foi reformulada e ele passou a contar com 100 representantes da sociedade civil.

Há, ainda, a previsão de uma terceira fase para o ano de 2015, na qual ocorreriam reuniões do Complete nos territórios, instalação dos Colegiados, reunião do Cedes e uma audiência pública do PPAG. Conforme os entrevistados, haverá também uma etapa que está sendo chamada de Devolutiva, prevista para o final deste ano ou início do ano que vem, que é a resposta dada à população sobre as duas primeiras fases após uma sistematização das propostas e problemas apresentados, o que está previsto no planejamento, o que está encaminhado ou não e o que se pretende atender como se propõe a atender.

O Secretário Adjunto trouxe em detalhes a forma como a Devolutiva será realizada, que será escalonada em 4 níveis:

¹⁶ Informação relatada pela gestora entrevistada.

- 1- Um nível imediato de busca de entrega, soluções para problemas **de gestão, de rotina que não envolvam obrigatoriamente recursos orçamentários**, alocações adicionais. [...] Problemas emergenciais. A construção de interlocuções mais produtivas entre as representações da sociedade e os órgãos. Isso já neste ano de 2015 a gente pretende iniciar. Com isso nós vamos também iniciar o movimento de articulação territorial porque esse trabalho de resposta, de devolutiva, de entrega de problemas de gerência será com os órgãos nos respectivos territórios.
- 2- A segunda devolutiva, já no primeiro quadrimestre de 2016, a gente pretende retornar pra discutir aspectos **envolvendo programas sociais**. Aí, programas sociais no sentido *lato* de prestações de serviços, ações continuadas do Estado, que envolvem recursos adicionais para elas assumirem o sentido demandado nos diagnósticos. Bom, aí a segunda devolutiva é voltar no primeiro quadrimestre pra tratar de programas sociais e que as lideranças escolham pelo menos uma ação por um dos eixos de discussão dos 5 eixos pra incluir no plano de ação.
- 3- A terceira devolutiva diz respeito à **investimento, obra**. Essa é uma devolutiva que tem o condicionante da situação orçamentaria-financeira do Estado mas ela é, digamos, crítica pro sucesso do processo porque merece aí até uma discussão mais aprofundada. A participação, em primeiro lugar, para ela continuar validando é preciso haver entregas, os compromissos têm que se traduzir em ações concretas, mas há por parte da sociedade brasileira a leitura de que a obra tem um valor superior. [...] Mas a situação orçamentário-financeira é gravíssima, do Estado, e **a gente pretende fazer um OP digital**. O OP digital inicialmente pensado, não necessariamente assim será encaminhado, por território. Então teremos até caso isso se confirme que definir algumas estratégias, que são 17 territórios e temos que ver aí as campanhas pra divulgação, envolvimento da sociedade.
- 4- E a quarta devolutiva é a elaboração de, junto ao longo desse processo, um plano de desenvolvimento territorial integrado por território. E aí eu diria que há uma diferença, eu não se [...] Então você coloca pra negociar, discutir, problematizar e pactuar ações partidos, governo federal, estadual, governo das províncias, sindicatos, sociedade civil, etc. E acaba pactuando uma estratégia de desenvolvimento e cada um desses agentes assume papéis específicos né. Não é um processo de OP que não trabalha com esse marco de desenvolvimento; quer dizer, o OP é um instrumento de atendimento à demandas específicas de seleção de demandas com a sociedade. Então, o que nós queremos pelo papel que o Estado tem junto aos municípios em relação à identidade do Estado é, com essa participação, ir em direção à um conceito de desenvolvimento, um conceito de desenvolvimento territorial. Então com o plano, a ideia é pactuar a vocação econômica do território visando a minimização das desigualdades econômico-sociais daquele território em relação a um conjunto do Estado e avançar numa carteira de empreendimentos. [...] Porque os planos [...] têm que ser capazes de traduzir em ações mensuráveis, em resultados.

Dessa maneira, tem-se que o propósito dos debates, claramente realizados a 2ª fase dos Fóruns Regionais, é a construção de um diagnóstico para o território. De acordo com a gestora entrevistada, através das 10 prioridades elencadas em cada grupo temático pela população, faz-se um retrato daquilo que é mais importante e primordial a ser tratado em cada território. O objetivo disso é, a partir da construção coletiva, verificar as prioridades; ou seja, as ações e políticas que devem ser realizadas primeiro e que atenda às necessidades da população.

A partir dos dados expostos nesta seção, uma primeira análise que pode ser feita é a classificação dos Fóruns Regionais em uma instituição participativa cujo desenho é

de baixo para cima, conforme a concepção de Avritzer (2008), uma vez que há livre entrada de qualquer cidadão no processo participativo¹⁷.

Este é, conforme mencionado no Capítulo 2, na concepção de Avritzer, o tipo de desenho mais fortemente democratizante e distributivo. Nesse desenho, a dependência do sistema político é alta, e isso se confirma nos Fóruns ao verificar a conjuntura que foi possível sua implementação, que é a trajetória do Partido dos Trabalhadores (PT) na implantação de experiências participativas e a importância conferida pelo atual governo, hegemonizado pelo PT, nesse processo. A vontade política, nesse sentido, é fundamental para a execução de um projeto participativo. Ainda de acordo com Avritzer (2008), tem-se que capacidade desse desenho de alterar a relação entre Estado e sociedade é alta, assim como sua efetividade em determinar as políticas públicas.

Nessas duas primeiras seções, foi descrita e analisada a concepção dos Fóruns, que é a primeira variável condensada no modelo de análise¹⁸. Assim, buscou-se responder à duas perguntas: qual o papel e objetivo dos Fóruns e qual o propósito dos debates, além de categorizar o objeto de estudo na tipologia proposta por Avritzer (2008). Para dar continuidade à análise, será verificado, em seguida, o grau de institucionalização dos Fóruns, buscando-se responder às seguintes perguntas: Qual o arcabouço legal dos Fóruns? Existe uma estrutura organizacional? Qual o respaldo político dos Fóruns? Quais são as fases? Qual o tempo de existência? Qual é a frequência dos encontros?

5.3 Grau de Institucionalização

O primeiro ponto a verificar no que diz respeito ao grau de Institucionalização refere-se ao arcabouço legal dos Fóruns. Dessa maneira, os Fóruns foram oficialmente instituídos pelo Decreto nº 46.774 de 09/06/2015. Assim, conforme o Art. 2º do Decreto são diretrizes gerais dos Fóruns Regionais de Governo:

- I – viabilizar a participação social como direito do cidadão e expressão de sua autonomia;
- 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;
- III – garantir o direito à informação, à transparência nas ações públicas e das informações da administração estadual, com uso de linguagem simples e objetiva;
- IV – assegurar a autonomia, livre funcionamento e independência das organizações da sociedade civil;
- V - ampliar os mecanismos de controle social.

¹⁷ Para verificar as características do desenho de baixo para cima, ver páginas 29 e 30 desta monografia.

¹⁸ O Quadro 2, referente ao modelo de análise, encontra-se na página 33 desta monografia.

Cabe destacar que as diretrizes têm a participação social como núcleo, destacando-se seus potenciais democráticos de impulsionar inclusão social, promover a solidariedade, cooperação, respeito à diversidade, de construção de valores de cidadania e de contribuir para a construção e legitimação das políticas públicas e sua gestão, ao lado, ainda, da garantir a autonomia das organizações da sociedade civil.

E, conforme o artigo 3º do mesmo Decreto, 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 institucionalizadas;
- 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.

Por ser um instrumento novo, ainda em processo de construção e implementação, as entrevistas e observações diretas foram fundamentais para complementar a análise proposta.

Algumas informações não puderam ser extraídas do Decreto. As Agendas Públicas Territoriais, por exemplo, que seriam legitimadas nos instrumentos de planejamento, conforme consta no art. 3º, inciso II, embora indicadas no Decreto acima, não há uma explicação sobre o que elas seriam de fato. Em relação à isso, o coordenador estadual esclareceu que tais agendas são

Os instrumentos de planejamento (PPAG, LDO, LO), a partir desse diagnóstico territorial que está sendo levantado, quer dizer, de uma certa forma eu dou institucionalidade à demanda da população e essa demanda vai passar a constar no nosso plano de governo. É uma inversão, não é isso? Normalmente eu construía esses instrumentos de planejamento a partir do nosso conhecimento aqui. Isso não está sendo abandonado. Eu preciso do conhecimento técnico, dos especialistas, dos técnicos em planejamento, mas esse conhecimento aqui não vai determinar o plano de governo. É o contrário. O que vem dessa Agenda Territorial vem pra cá e aqui as pessoas vão institucionalizar.

Quando perguntado se as Agendas Territoriais seriam um produto da segunda rodada dos Fóruns, que é o diagnóstico territorial, o entrevistado confirmou que

essa seria uma das Agendas. O Diagnóstico é a primeira que está sendo formatada pelo governo Estadual, de forma a subsidiar o planejamento a partir de um material que vem da sociedade, dando voz a grupos que estavam invisíveis ou isolados. Para a coordenadora executiva, tais agendas são questões levantadas como importantes pelos grupos de trabalho da 2ª rodada e pelas instâncias de representação geradas pelos Fóruns, como o Complete e o Colegiado Executivo, bem como pelas próximas fases que ocorrerão nos anos subsequentes.

Há, além disso, no artigo 6º, § 2º do Decreto uma previsão de Resolução Conjunta da Segov, Seplag e Sedpac que regulamentaria o funcionamento, estrutura organizacional e participação nos Fóruns Regionais de Governo. Nas entrevistas, buscou-se questionar a respeito desse instrumento que até desta monografia não havia sido oficializado, embora as duas primeiras fases Fóruns já tenham ocorrido em todos os territórios. Quando questionada sobre a elaboração da Resolução, a coordenadora executiva respondeu:

Foi necessário realizar primeiro o processo de instalação para que se pudessem ter as questões de problemas e necessidades pra esse PPAG agora que tem prazo pra entregar, e esse nível de detalhamento nós vamos nos debruçar agora, pois a equipe vai dar uma parada na viagem (são equipes pequenas) e terão condição de definir, inclusive fazer correções que sejam necessárias à partir das conversas, diálogos, fazer correções no próprio decreto.

O coordenador estadual respondeu que tal Resolução já estava pronta antes do início dos Fóruns, mas que se optou por esperar a instalação destes nos 17 territórios para que fossem percebidas as necessidades de eventuais modificações. Um exemplo dado por ele é a necessidade de incorporar mudanças dos microterritórios demandadas pelos participantes dos Fóruns.

Se por um lado a ausência de instrumentos normativos complementares ao Decreto poderia apontar para uma menor institucionalização dos Fóruns, uma outra interpretação é que o grau de institucionalização acompanhou o experimentalismo democrático participativo e deliberativo inerente a uma instituição tão inovadora no estado de Minas Gerais. Apesar da falta que da referida resolução para o esclarecimento acerca do funcionamento e de como se dá a participação nos Fóruns, a prática participativa e deliberativa ocorreu e tal lacuna pode ser lida como experimentalismo democrático e possibilidade de construção coletiva. Não obstante, alguns aspectos organizacionais não são tão evidentes. As equipes responsáveis por trabalhar nos Fóruns encontram-se dispersas nas três secretarias e não há, formalmente, uma estrutura responsável pela coordenação dos Fóruns. Dentro da Seplag existe uma Assessoria de Regionalização e Participação ligada diretamente ao Secretário Adjunto. A Assessoria, composta por dez

peças até o momento das entrevistas, é coordenada pela gestora entrevistada, segundo a qual “é uma equipe que pensa os fóruns, propõe a metodologia, operacionaliza os fóruns, acompanha todo o desdobramento dos Fóruns. A pretensão é que nos próximos 3 anos ela se amplie”.

A falta de uma estrutura organizacional que oficialmente coordena os Fóruns é um ponto que indica menor grau de institucionalização ao processo. No entanto, o fato de existirem coordenadores que ocupam cargos de destaque no Governo e que se responsabilizam pelo projeto é um fator que gera grande respaldo político, e isso, em conjunto com a vontade política mencionada na seção anterior, garante um maior grau de institucionalização dos Fóruns Regionais.

Restam três perguntas a serem respondidas em relação ao grau de institucionalização dos Fóruns, que são: quais são as fases? Qual o tempo de existência? Qual é a frequência dos encontros?

As fases, até o presente momento, foram as três detalhadas na seção anterior, que descreve o funcionamento dos Fóruns, sendo que concretamente só podem ser analisadas as duas primeiras, uma vez que a terceira é ainda uma previsão. Em relação ao tempo de existência, os Fóruns Regionais de Governo foram implementados logo após sua institucionalização através do decreto. Em relação à iteração, isto é, a frequência dos encontros, buscou-se um intervalo de menos de 15 dias entre uma rodada e outra, de acordo com a gestora entrevistada. A frequência dos encontros, portanto, até o presente momento, foi o intervalo de aproximadamente 15 dias em cada um dos territórios para a construção do diagnóstico territorial. Não se pode dizer, ainda, qual será a frequência dos próximos encontros, uma vez que isso depende de como se darão as próximas fases.

Vale ressaltar que os Fóruns não foram realizados somente para a construção do diagnóstico. A ideia ressaltada pelos entrevistados é que ele seja um canal permanente de diálogo com a sociedade civil. Segundo o coordenador estadual entrevistado, ainda se deve “criar os mecanismos aos poucos para garantir que a participação popular se efetive na política pública”.

Em relação às próximas fases, o Secretário Adjunto coloca que os Fóruns são “uma obra em aberto”, e que terá que ir concebendo soluções, encaminhamentos na medida em que se avance a interlocução com as lideranças. Ou seja, nessa afirmativa pode-se destacar a dimensão deliberativa e de experimentalismo democrático que estão no cerne da concepção de democracia participativa e deliberativa, na qual se conectam, como posto por Santos e Avritzer (2002) a inovação social e inovação institucional.

Pode-se dizer que um aspecto da institucionalização são as instâncias de representação criadas. A iteração se dará principalmente através de uma ponte entre as instâncias de representação criadas e o governo do estado. A função que tais instâncias

representam nesse processo será detalhada na próxima seção, uma vez que uma das perguntas que se pretende responder no que diz respeito aos participantes é “como se dá a representação?”.

Dessa forma, por haver um instrumento normativo que institui os Fóruns isso aponta para um grau considerável de institucionalização. Contudo, como está acontecendo pela primeira vez, para sua consolidação é necessária a iteração dessas práticas participativas. Nesse sentido, todos os entrevistados ressaltaram a previsão de continuidade e recorrência dos Fóruns para os próximos anos, dando sequência às duas primeiras rodadas já realizadas.

5.4 Participantes

Antes de adentrar na análise sobre os participantes das duas rodadas dos Fóruns, é válido perceber o número de cidadãos que participaram do processo e sua amplitude, em virtude do desenho territorializado. Assim, o quadro abaixo explicita as datas e locais em que ocorreram cada uma das rodadas em cada território, bem como o número de participantes em cada uma delas. Este quadro construído pela Seplag consolida os dados oficiais sobre participantes¹⁹.

¹⁹ De acordo com informações levantadas na Seplag, o quadro 7 considera na primeira rodada o número de participantes fornecido pelo gabinete militar do governador. O número é calculado por um clicador, profissional que marca cada pessoa que entra no Fórum. O número é sempre maior que o número de credenciados porque algumas pessoas entram, mas não credenciam. Na segunda rodada, como não há a presença do gabinete do governador, é utilizado o número de pessoas credenciadas para contar os participantes.

Quadro 7 – Municípios sede, datas e total de participantes da 1ª e 2ª rodada dos Fóruns Regionais de Governo de Minas Gerais em cada território em 2015

Território	Município.	1ª Rodada	Participantes	Município	2ª Rodada	Participantes	Total
Norte	Montes Claros	11/jun	700	Montes Claros	11/jul	383	1.083
Médio e Baixo Jequitinhonha	Araçuaí	18/jun	1.100	Almenara	15/jul	545	1.645
Mucuri	Teófilo Otoni	26/jun	834	Teófilo Otoni	18/jul	371	1.205
Sudoeste	Passos	03/jul	851	Passos	25/jul	268	1.119
Vale do Aço	Ipatinga	08/jul	682	Ipatinga	01/ago	424	1.106
Mata	Juiz de Fora	15/jul	700	Juiz de Fora	05/ago	504	1.204
Vertentes	São João del Rei	31/jul	800	Barbacena	12/ago	449	1.249
Central	Curvelo	04/ago	400	Curvelo	22/ago	207	607
Alto Jequitinhonha	Diamantina	07/ago	608	Diamantina	26/ago	397	1.005
Vale do Rio Doce	Governador Valadares	13/ago	579	Governador Valadares	29/ago	921	1.500
Caparaó	Manhuaçu	15/ago	790	Ponte Nova	02/set	723	1.513
Noroeste	Patos de Minas	18/ago	972	Paracatu	11/set	488	1.460
Metropolitano	Contagem	03/set	1.905	Belo Horizonte	26/set	578	2.483
Triângulo Norte	Uberlândia	09/set	1.903	Uberlândia	17/set	597	2.500
Triângulo Sul	Uberaba	16/set	1.093	Araxá	29/set	384	1.477
Oeste	Divinópolis	18/set	941	Divinópolis	01/out	399	1.340
Sul	Pouso Alegre	24/set	1.314	Poços de Caldas	03/out	359	1.673
TOTAL DE PARTICIPANTES			16.172			7.997	24.169

Fonte: Seplag - MG

Dessa maneira, a partir do Quadro 7, tem-se que em todas as primeiras rodadas houve a participação de 16.172 pessoas e, nas segundas rodadas, 7.997.

Outra base de dados a ser verificada é a do credenciamento, realizado no início da primeira e segunda rodada em cada território. Nota-se que ao se considerar o número de pessoas credenciadas, tem-se que 12.530 participaram da primeira rodada e 7.997 participaram da segunda. Os números do credenciamento coincidem com os números oficiais apenas na segunda rodada, sendo que na primeira há uma diferença de mais de 3.000 participantes. Isso pode ser explicado pelo fato de que, na segunda rodada, foram considerados os números do credenciamento, mas na primeira foram considerados levantamentos oficiais do gabinete do governador, que abarca também os participantes que compareceram aos Fóruns mas não realizaram o credenciamento.

Serão utilizados para análise nesta monografia os dados provenientes dos credenciamentos e classificados pela Seplag, uma vez que permitem uma maior riqueza de detalhes sobre o perfil dos participantes. Apesar de possíveis imprecisões conceituais adota-se a classificação empregada no banco de dados da Seplag, oriunda dos dados informados no credenciamento pelos participantes sobre qual instituição pertencem e/ou representam.

A fim de esclarecimento, entendeu-se como entidade civil formas de organização/mobilização da sociedade civil, como por exemplo entidades privadas sem fins lucrativos de serviço social autônomo em atividades privadas de interesse público, associações em geral, cooperativas, circuitos, hospitais, grupos, institutos, entre outros. Foi considerada como “entidade de classe” os sindicatos e entidades sindicais. A classificação “movimentos sociais”, por sua vez, inclui movimentos já consolidados, como o MST, movimentos em defesa dos índios, negros, mulheres, etc. O “setor privado” incluiu pessoas que se identificaram como pertencentes ou representantes de empresas privadas. Na categoria sociedade civil foram consideradas pessoas que se identificaram como não pertencentes a nenhuma instituição, grupo, movimento. A categoria Poder Público Municipal, Federal e Estadual engloba pessoas que estão ligadas de alguma forma à administração pública de alguma dessas esferas, seja no âmbito executivo, legislativo ou judiciário. Para a interpretação (e relativização) desses dados deve-se considerar a possibilidade de participantes que poderiam se enquadrar em mais de uma categoria, contudo, assume-se para efeito de análise a referência de identidade escolhida pelo participantes. Os dados puderam ser condensados nos dois quadros abaixo:

Quadro 8 - Número total de participantes por classificação nas primeiras rodadas do Fórum Regional de Governo de Minas Gerais

Classificação	Número de participantes	Percentual
Poder Público Estadual	3.311	26,4%
Poder Público Federal	167	1,3%
Poder Público Municipal	4.039	32,2%
Associação de Municípios	41	0,3%
Partidos Políticos	430	3,4%
Conselhos	199	1,6%
Entidade Civil	1.133	9,0%
Entidade de Classe	362	2,9%
Entidade Religiosa	61	0,5%
Movimentos Sociais	438	3,5%
Sociedade Civil	2.211	17,7%
Setor Privado	138	1,1%
Total	12.530	100%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados SEPLAG-MG

Quadro 9 - Número total de participantes por classificação nas segundas rodadas do Fórum Regional de Governo de Minas Gerais

Classificação	Número de participantes	Percentual
Poder Público Estadual	1.942	24,3%
Poder Público Federal	105	1,3%
Poder Público Municipal	1.964	24,6%
Associação de Municípios	310	3,9%
Partidos Políticos	129	1,6%
Conselhos	227	2,8%
Entidade Civil	1.118	14,0%
Entidade de Classe	378	4,7%
Entidade Religiosa	103	1,3%
Movimentos Sociais	412	5,3%
Sociedade Civil	1.273	15,9%
Setor Privado	36	0,5%
Total Geral	7.997	100%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados SEPLAG-MG

O primeiro aspecto a se notar é sobre a diferença entre o número de participantes entre a primeira e segunda rodada: há uma diminuição de 36% do número de participantes na segunda rodada.

De acordo com a assessora entrevistada, há uma diferença de públicos entre as duas rodadas porque são eventos de natureza diferente:

A primeira rodada é um evento mais político, a segunda rodada é um evento técnico. Então para o evento político vão pessoas muito políticas, que querem estar perto do governador, querem algum contato com governador. Já o segundo evento é mais técnico. Então ele tem menos pompa política, e tem maior interesse da sociedade.

O fato de o Governador do estado ter estado presente em todas as primeiras rodadas pode ser, dessa maneira, um fator que gerou maior interesse da população em participar. No entanto, para averiguar seria necessário a realização de pesquisa mais minuciosa sobre o interesse dos participantes, o que não é o escopo deste trabalho.

Não obstante, a percepção de que a primeira rodada atrai mais pessoas ligadas, de alguma forma, ao sistema político-administrativo pode se confirmar parcialmente: 60% dos participantes estavam ligados ao poder público (três esferas de governo). Pode-se considerar ainda a presença de 0,3% de participantes de associações de municípios; 3,4% de partidos políticos e 1,6% de participantes ligados aos conselhos. Na segunda rodada, esse percentual relativo aos governos cai para 50,2%, logo, paritário em relação aos demais. Os participantes ligados às associações correspondem à 3,9%, aumentando, portanto; assim como os ligados aos conselhos que passam a 2,9%, enquanto os participantes ligados aos partidos passam a 1,6%.

É necessário, entretanto, segmentar a análise da presença do poder público nas duas rodadas dos Fóruns por esferas. Interessante perceber que a presença relativa de pessoas ligadas ao poder público estadual e federal se manteve praticamente constante entre as duas rodadas. Há uma forte presença do poder estadual que está representado em 26,4% na primeira rodada e 24,3% na segunda. Sendo o poder estadual a esfera que concebeu, organizou e realizou os Fóruns, esse percentual pode indicar o comprometimento, engajamento e vontade política do governo.

Em relação aos participantes ligados ao poder público municipal, percebe-se uma participação expressiva em ambas as rodadas, embora tenha ocorrido uma queda no percentual de 32,2% para 24,6%. Em números brutos, isso representa 4.039 pessoas na primeira rodada e 1.964 na segunda, o que denota uma queda de participantes ligados ao poder público municipal. Ainda assim, a participação do poder público municipal mostrou-se significativa. Pode-se inferir que se os governos locais estão trazendo demandas para o governo estadual em espaços desta natureza, indicando um potencial dos Fóruns - para além da participação social - de captar e canalizar as demandas dos governos locais, que está sendo cumprido.

Dessa forma, se considerarmos pessoas ligadas ao sistema político como integrantes do poder público e dos partidos, a fala da assessora entrevistada se confirma pela expressividade e predominância dessas classificações na primeira rodada, embora tal predominância se mantenha, também, na segunda rodada.

Sobre o perfil dos participantes das duas rodadas, o coordenador estadual dos Fóruns opina:

Há diferença de público. Na 1ª rodada você tem um público mais diversificado. Na 2ª você tem uma participação mais técnica, efetivamente formada por movimentos sociais, técnicos do governo, entidades de classe. Não existe espaço vazio na política. Se o espaço fica vazio alguém vai ocupar. Então os movimentos sociais, sindicatos, etc. estão se organizando pra essa participação. Então, tem diferença sim da 1ª pra 2ª rodada, os mais variados atores tem participado.

Essa percepção se confirma, uma vez que as entidades religiosas passaram de 0,5% a 1,3%; as entidades civis passaram de 9% para 14%; as entidades de classe aumentaram sua participação passam de 2,9% na primeira para 4,7% na segunda, assim como os movimentos sociais, que aumentaram sua participação numérica de 3,5% para 5,2%.

Pode-se supor que não ocorreu, ainda, uma forte mobilização e aposta dos movimentos sociais para os Fóruns Regionais, dado os percentuais tanto na primeira (3,5%) quanto na segunda rodada (5,2%). Contudo, essa suposição pode ser questionada ou relativizada. Pode haver um subdimensionamento de participantes por categoria uma vez que os participantes podem estar ligados a mais de uma categoria classificatória de fato. Mais além, para análises mais precisas, seria necessário recorrer a dados relativos aos participantes, suas entidades e os segmentos que representam, bem como considerar uma perspectiva qualitativa.

Nesse sentido, cabe destacar nos Fóruns Regionais a presença de movimentos sociais historicamente ligados às lutas sociais e as lutas de minorias como, por exemplo Movimentos dos Sem Terra (MST), Movimento Negro, Movimento dos Atingidos por Barragem (MAB), Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), dentre outros²⁰.

Ao lado disso, um ponto muito importante a ser destacado é o percentual expressivo de cidadãos que foram agrupados na categoria sociedade civil – referente às pessoas que se identificaram como não pertencentes a nenhuma instituição, grupo, movimento. Um dos desafios postos por teóricos participacionistas refere-se à inclusão

²⁰ Pelo horizonte da pesquisa, não houve tempo hábil para sistematizar os dados de forma detalhada sobre a classificação dos participantes. No entanto, de acordo com relatórios da Seplag sobre a segunda rodada de três territórios (Caparaó, Alto Jequitinhonha e Norte), pôde ser percebida a presença de representantes de importantes movimentos como os mencionados.

desses segmentos nos processos participativos, nos moldes que o OP possibilita nas suas primeiras rodadas. No Fórum, nota-se uma participação expressiva desse segmento, de 17,6% na primeira etapa e 15,9% na segunda.

Além dos segmentos mencionados tem-se ainda a participação do setor privado que se mostrou pouco expressiva em ambas as etapas, de 1,1% a 0,5%, respectivamente na primeira e segunda.

Sobre a mobilização dos diversos segmentos, o coordenador estadual relatou:

Então nós mobilizamos todas as pessoas: sociedade civil organizada, sindicatos, movimentos sociais, movimentos de direitos humanos, mulheres, crianças, adolescentes, jovens negros, LGBT, movimento sem-terra, entidade de classe, FIEMG, associação de comerciantes, etc. todos os atores vem compor esse processo dos fóruns.

Sobre a forma como os atores foram mobilizados, a coordenadora executiva respondeu:

Da 1ª pra 2ª rodada tem-se um número que diferenciou, mas à medida que os Fóruns foram acontecendo a propaganda boca-a-boca foi circulando no Estado e isso criou uma ambiência espontânea das pessoas se envolverem, despertou uma relativa curiosidade. Nós também fomos melhorando a nossa capacidade de mobilização que é feita basicamente por telefone tentando envolver esses diversos atores, mas também fez com mídia utilizando jornal, rádio comunitário, carro de som, etc. Tudo isso foi nos permitindo ao longo do processo inicial de instalação e da 2ª rodada melhorar esse processo de mobilização e chamada da população.

É relevante reconhecer que a participação de pessoas não ligadas ao poder público cresceu entre as duas rodadas. Além disso, deve-se considerar que o Fórum é uma nova experiência, implementada já no primeiro ano de governo, que a partir da recorrência tende a mobilizar mais a participação dos diversos segmentos sociais e, em especial, os movimentos sociais, associações e outras entidades societárias no campo democrático popular, que historicamente tem vínculos ou estabeleceu diálogos recorrentes com o PT.

Entretanto, alargar a mobilização e ampliar a participação e inclusão política dos diversos segmentos organizados da sociedade civil – com destaque para os movimentos sociais – mostra-se desafio dos Fóruns em seu processo de consolidação.

A abordagem da proporcionalidade entre participantes do governo e sociedade nas duas rodadas traz dificuldades conceituais sobre o que seria agregado como sociedade ou governo. Os conselhos e partidos poderiam ser considerados como “governo”, por se situarem no sistema institucional, ou como “sociedade”, pela forte participação ou inserção de atores societários; são, dessa forma, classificações híbridas, que poderiam transitar (insatisfatoriamente) entre as duas possibilidades de enquadramento. Assume-se, aqui, que a escolha da forma de agrupamento pode enviesar a análise, de modo que foram agregadas anteriormente e em seguida apenas algumas das categorias para fins analíticos.

Como já se mostrou se considerando como “governo” apenas participantes inseridas na administração pública, ou seja, os poderes públicos municipal, estadual, federal tem-se na primeira rodada o percentual de 60% e na segunda 50,2%, sendo destes 26,4% e 24,3% correspondentes ao governos estadual respectivamente em cada etapa. Ou seja, no caso do governo estadual tem-se cerca de um quarto de participantes.

Como já posto, deve-se distinguir governo estadual das demais esferas e instâncias governamentais, uma vez que o poder estadual é o proponente e organizador dos Fóruns. A participação de pessoas ligadas ao setor governamental é ainda majoritária em ambas as rodadas, mas é menos expressiva se considerarmos apenas o governo estadual.

Se considerarmos a sociedade civil em um sentido mais estrito e conceitualmente delimitado²¹, ou seja, apenas as categorias entidade civil, entidade de classe, entidade religiosa, movimentos sociais e sociedade civil, tem-se que a participação na primeira rodada da sociedade civil é de 33,6%, ou seja, um terço, o que bastante expressivo considerando os demais segmentos. Na segunda rodada, o percentual de participantes da sociedade civil aumenta para 41,1%, portanto muito expressiva.

Em relação à participação da sociedade, reitera-se que há, de fato, uma maior participação relativa da sociedade na segunda rodada dos Fóruns Regionais, embora como já foi indicado possa ser ampliada de forma geral em ambas as etapas, nos diversos territórios.

A percepção da coordenadora executiva bem aponta aspectos qualitativos da participação em relação à dimensão territorial e cultural, que devem ser considerados em análises posteriores:

A participação difere também na qualidade exatamente porque a experiência de participação, de envolvimento, de território para território e setores para setores também é muito diversa. Tem regiões em que a relação de envolvimento com as políticas públicas é ainda muito centrada no poder público municipal ou órgão de estado, as pessoas são muito passivas. Mas em outras regiões a experiência de vida, as lutas sociais também deram uma qualificação muito forte para muitos atores sociais, então o nível de participação e envolvimento também tem uma diferença.

Isso nos leva à questão relativa aos participantes dos Fóruns na linha de Fung (2004): há incentivo do Estado para promover a inclusão de cidadãos de baixa renda e com poucos recursos? Quando perguntados a respeito da mobilização feita para os Fóruns, os entrevistados não mencionaram mecanismos explícitos para promoção da inclusão de atores desfavorecidos.

²¹ Na linha da noção de sociedade civil reconstruída por Cohen e Arato (1992) a partir de Habermas, sociedade civil é a dimensão institucional do mundo da vida, distingue-se do sistema econômico (mercado) e do Estado (sistema político institucional), sendo autônoma e autolimitada. Os partidos políticos seria a sociedade política, na interface entre o sistema político-administrativo e o mundo da vida e esfera pública.

Contudo, o que foi percebido, conforme a fala do coordenador estadual, é que houve uma tentativa de mobilização de movimentos que representam o interesse de tais atores. Adicionalmente, a territorialização e descentralização no desenho participativo dos Fóruns favorece a inclusão política de participantes das diversas regiões e localidades.

Conforme denota Fung (2004), a simples abertura do minipúblico, no caso o Fórum Regional, à participação de todos indivíduos não garante inclusão, dado que as pessoas que participam são aquelas que dispõem de mais recursos, tempo e melhores condições de vida²². Sendo assim, como exposto na revisão teórica, três medidas podem ser tomadas para incentivar a participação de cidadãos de baixa renda ou com menos recursos: o recrutamento de participantes específicos de determinadas localidades menos favorecidas ou participantes representativos de um determinado grupo, e a inclusão de pautas de interesse de atores de baixa renda. Ao que tudo indica, isso foi feito em alguma medida na territorialização dos Fóruns.

Resta, por último, a questão relativa à como se dá a representação. Conforme exposto na seção sobre o funcionamento dos Fóruns, existem duas instâncias de representação criadas a partir dos Fóruns: O Complete (Comitê de Planejamento Territorial) e o Colegiado Executivo. Além disso, os Fóruns influenciaram diretamente na reformulação do Cedes, conforme já mencionado²³.

O Complete carece de instrumento normativo que o regulamenta; no entanto, de acordo com a documentação analisada e as entrevistas, tem-se que, conforme já explicitado, sua composição é feita por 25 membros titulares e 25 membros suplentes da sociedade civil organizada e não organizada. Nesse sentido, para compor o Complete, um dos critérios é não ser servidor público da administração direta ou indireta estadual, federal e municipal.

O Decreto nº 46.774 não faz referência direta ao Complete mas o faz ao Colegiado Executivo. Assim como o Complete, a ideia é que seja criado um Colegiado Executivo para cada território. De acordo com o art. 7º do referido Decreto, o “Colegiado executivo dos Fóruns Regionais de Governo, de caráter diretivo e executivo, terá representantes governamentais e não governamentais”. Assim, o que está explicitado no Decreto é que ele é composto por dezesseis representantes do Poder Executivo Estadual, um prefeito de cada microterritório, um vereador de cada microterritório e “um representante de cada território de órgãos dos poderes executivos federais que tenham expressão regional”, conforme o inciso VI. Há a previsão de representantes do Poder Legislativo Estadual e do Poder Legislativo Federal nos termos do regulamento, que, conforme já foi dito, não foi ainda divulgado. Além disso, o §2º e §3º deixa aberta a possibilidade de

²² A respeito disso, verificar página 27.

²³ Sobre como os Fóruns influenciaram a reformulação do Cedes, verificar página 71.

incorporação de representantes de outros órgãos da administração pública e membros do Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública. Assim, para cada território há um número fixo de 16 representantes do Poder Executivo Estadual e um número variável de representantes do Poder Executivo municipal e federal e do Poder Legislativo municipal, estadual e federal.

Em relação à representação não governamental no Colegiado Executivo, o §4º do Decreto prevê que a composição se dará da seguinte forma:

- I - três representantes de cada microterritório da sociedade civil organizada com expressão regional, sendo:
 - a) um representante de entidade sindical de cada microterritório;
 - b) um representante de entidade empresarial de cada microterritório;
 - c) um representante de movimento social de cada microterritório;
- II - três representantes de cada microterritório da sociedade civil não organizada

A composição de ambas as instâncias pode ser explicada através da fala do Secretário Adjunto, segundo o qual:

A ideia do Colegiado surgiu de uma leitura do gabinete do Governador da necessidade de interlocução dos prefeitos, vereadores, deputados e instituições. Além disso também das representações da sociedade civil. Por outro lado, nós tivemos aqui em razão das experiências que já tínhamos participado a proposta de uma instância de interlocução com a representação da sociedade pra avançar no detalhamento do diagnóstico, das propostas oriundas da sociedade. Então, num primeiro momento surgiu a figura do Colegiado Executivo e no segundo momento surgiu a do Complete. O Complete foi concebido inicialmente só com representação da sociedade civil, porque todos nós comungamos aqui uma interpretação de que os prefeitos e os deputados têm uma representatividade que transcende a realidade da sociedade civil, ou seja, nós não vamos considerar que o prefeito vai ter um voto em um grupo de x pessoas da sociedade neste momento do arranjo institucional democrático do país. **Então o Colegiado tem um papel de criar um canal com a institucionalidade da sociedade mineira. E o Complete tem o papel de vocalizar os interesses da sociedade.** (Grifo nosso)

O Colegiado contém 3 representantes da sociedade civil organizada e 3 da não organizada por microterritório, segundo o Decreto. No entanto, segundo o Secretário Adjunto, “a própria Segov ao longo do processo viu que é um desafio muito além da factibilidade fazer isso”, uma vez que são 78 microterritórios e haveria um número infactível de representantes da sociedade civil. Segundo o Secretário Adjunto, embora a representação da sociedade civil não organizada seja desejável do ponto de vista de ampliar a participação do cidadão, a presença nos espaços de interlocução é das forças organizadas. “O cidadão *strictu sensu* inclusive comparece, mas ele comparece mobilizado como área de influência desses diversos movimentos”. Assim, foi escolhido dar uma ênfase na escolha microterritorial e não apenas setorial por movimento.

Segundo o Secretário Adjunto,

A tendência no momento é que o Colegiado fique exatamente com uma institucionalidade e o Completes com a sociedade civil. Ambos vão ser os interlocutores para essa agenda de realizações do Estado. Há uma questão que o Governo tem falado e é pertinente que agendas diversas podem ser propostas conforme as especificidades dos territórios. E a validação dessas agendas se dará através do Colegiado. E este Colegiado então complementado pela coordenação dos Completes que são escolhidos para representar estadualmente o território, conforme o critério de proporção, população e PIB que nós fizemos. Então o Colegiado tem um valor político porque ele também define uma agenda adicional à discussão de programas sociais, ações dos governo.

De acordo com a coordenadora executiva, o papel do Colegiado é

Ser o articulador político desse território junto ao poder público, com os órgãos estaduais, os diversos municípios, seja câmara seja prefeituras, e ser esse contato permanente. Ele poderá, até pela sua composição que é menor, se reunir mais amiúde, se encontrar frequentemente; diferentemente de se convocar plenárias, que, pelo custo de mobilizar pessoas, não tem condições de se fazer plenárias tão recorrentes e fazer a ponte entre a população e o poder público.

Na visão do coordenador estadual,

A participação se dá através dessa ponte que vai ser construída entre os Colegiados Executivos dos Fóruns com o governo do estado. Então a dinâmica é exatamente as assembleias gerais, da maneira que está proposto no Decreto, trimestrais, elas se reúnem, os grupos de trabalho se reúnem, constroem propostas, projetos e políticas e aí esse colegiado executivo que vai ser formado em cada território tem a responsabilidade juntamente com o secretário executivo de trazer essas demandas. E aí existe uma questão muito cara para todas nós: tão importante quanto a participação é a resposta que as pessoas tem que ter. [...] Se alguém demanda algo, tem que se gerar uma tramitação interna para que a pessoa receba uma resposta, mesmo que a resposta seja negativa. Por mais que aquela proposta tenha sido atendida, que já tenha uma política pública, ela tem que receber uma resposta.

Os membros do Complete, por sua vez, possuem a função de trabalhar no detalhamento do diagnóstico territorial e identificar os projetos e recursos necessários para a sua implementação. Ainda de acordo com a coordenadora executiva, os membros do Complete

Serão a ponte do que foi possível em termo de encaminhamento no PPAG, de como isso se reflete em cada uma das secretarias, e a devolução junto à população. Se soma ao Colegiado Executivo também, são simbióticos. Não seria interessante se não houvesse essa articulação. É um processo complicado pois interesses são divergentes, necessidades são distintas, há conflitos, inerente à esse tipo de construção. Por isso também haverá um processo tanto no Complete quanto no Colegiado de capacitação, formação,

para prepara-los para esses conflitos. Terá um papel muito forte no PPAG, na inclusão, revisão posterior e análise do que efetivamente se conseguiu construir no Plano territorial de desenvolvimento que é um plano de mais longo prazo. Deve-se ainda desenvolver uma metodologia de capacitação e treinamento específico e posteriormente juntando com o Colegiado Executivo.

Para o coordenador estadual,

O Complete estaria ligado ao Colegiado Executivo e ele funcionaria verdadeiramente como um comitê do Colegiado Executivo que acompanharia o diagnóstico territorial. O Complete foi criado na perspectiva de facilitar o trabalho. Ou seja, os membros do Complete pertencem ao Colegiado Executivo e aí como tais eles remetem ao Colegiado Executivo nas decisões que são tomadas no Complete. E aí o Colegiado Executivo é órgão gestor dos Fóruns, um dos seus braços é o Complete, e ele terá outros como comitê de prefeitos, vereadores pra inclusive composição do Cedes.

Em relação a forma como se dá a eleição dos membros do Complete, a gestora entrevistada explica:

A composição do Complete é feita a partir da mobilização e da presença de forças, de representação dos movimentos e de cada um dos eixos no fórum da segunda rodada. Pelo credenciamento, consegue-se mensurar qual foi o eixo, qual foi aquele movimento, a entidade que mais se mobilizou e a partir disso, é feita uma composição proporcional. Então pode ser que em algum Fórum a educação tenha mais membros do que em outro território, mas isso em virtude mesmo da mobilização que foi feita, para cada um dos eixos.

Assim, são 25 membros a serem divididos em seis eixos, uma vez que, conforme já mencionado, o eixo da saúde foi dividido em dois desde o primeiro Fórum: saúde e proteção social. Em maiores detalhes, no momento do credenciamento feito no início da segunda rodada dos Fóruns, em cada território, os participantes informam seus dados pessoais e a instituição pela qual pertence, se é sociedade civil organizada, ou é cidadão comum, e a classificação é feita de acordo como que foi exposto nos quadros 8 e 9. Além disso, as pessoas indicam grupo temático quer participar. Enquanto acontece o primeiro momento da segunda rodada, que é a apresentação do Fórum e da dinâmica do dia, é calculado quantos participantes cada eixo temático terá. De acordo com a assessora entrevistada, é verificado, também, dentro dos grupos quais entidades estão mais representadas e quais grupos estão mais cheios. Assume-se que os grupos mais cheios e com maior representação de entidades e movimentos sociais se mobilizaram mais, portanto é tais grupos possuem direito a um maior número de representantes no Complete. Como o Complete é uma instância de representação da sociedade civil, nesse cálculo, mais importante do que o número de pessoas, é o número de pessoas que foram classificadas como sociedade civil organizada ou não.

Definidos quantos representantes cada grupo temático elegerá, é feita, após a construção do diagnóstico territorial, a eleição. O critério mais evidente é o de representação da sociedade civil. Sendo assim, não podem participar do Complete servidores de cargos comissionados em qualquer uma das três esferas ou eletivos. Estes últimos porque podem participar do Colegiado e, portanto, possuem um outro canal de diálogo com o governo, segundo a assessora entrevistada. Servidores públicos sem cargo comissionado inicialmente não estavam sendo aceitos para se elegerem ao Complete. Mas, conforme relato da assessora,

Houve um clamor pela sociedade civil muito grande porque esses servidores não podem ser penalizados por serem servidores. Então aquele servidor que tivesse uma atuação junto a uma associação, sindicato, conselho representativo da sociedade civil, se ele tivesse uma representação social a ponto de ser uma liderança identificada, ele poderia sim ser candidato ao Complete.

O fato de ser ou não uma liderança identificada, no entanto, é uma auto declaração do candidato, assim como a declaração de não estar em mandato eletivo ou cargo comissionado. Isso pois, segundo a assessora, o momento da eleição era curto e durava cerca de uma hora, e portanto não havia tempo hábil para realizar qualquer investigação. Caso as pessoas não impugnassem ou questionassem a validade dessas declarações, a candidatura era aceita.

Além disso, existe o critério microterritorial que era utilizado em todos os eixos. De acordo com a gestora entrevistada:

E agente privilegia o critério de que seja eleito um representante de cada um dos microterritórios, para que se tenha uma legitimidade e uma pulverização das informações de maneira mais fácil dentro do território, assim como a gente também tenta não centralizar, focalizar na eleição de membros de apenas do município que nos recebe, porque os Fóruns não tem sede. Você tem uma referência daquele microterritório, mas você não tem uma sede pro Fórum.

Se, por exemplo, um território possuía três microterritórios e três vagas para o Complete em um determinado eixo, a preferência da eleição é que fosse um representante pra cada microterritório. Segundo a Assessora, “caso não tivesse representante para um microterritório específico dentro do eixo não tinha problema; aí elegiam-se para os outros microterritórios”.

Havia ainda outros critérios subjetivos, não obrigatórios. Um exemplo dentre eles é o de gênero. Embora não fosse um pré-requisito, a questão era levantada pelos mediadores nos grupos e o grupo decidia se o critério seria respeitado ou não. Uma outra questão que foi relatada pela assessora entrevistada é a das pessoas com deficiência. Em

um determinado grupo, tal questão foi levantada, e o grupo não concordou que houvesse representatividade das pessoas com deficiência no Complete para determinado eixo. Assim, as pessoas com deficiência enfrentaram a ampla concorrência dos outros candidatos. Nas palavras da assessora, a plenária é soberana nesses critérios que não estavam explícitos. No entanto, ela concorda que deveriam ser promovidos mecanismos para garantir maior representatividade e inclusão social de grupos vulneráveis na representação do Complete.

Conforme dito anteriormente na seção sobre o funcionamento dos Fóruns, entre os 25 membros do Complete, são eleitos os representantes estaduais para compor o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (Cedes). Segundo a gestora entrevistada,

Dos 25 membros titulares eleitos na 2ª rodada, tira-se os representantes do **Cedes**, no qual já está em tramitação a revisão da composição dos membros desse conselho, de maneira que se privilegie a participação da sociedade civil e não mais como era antes que a grande composição se dava de maneira institucional. O Cedes vai tratar de todas essas questões e agendas, serão 100 representantes dos 17 territórios. A composição dele é feita através de um cálculo elaborado pela equipe da Seplag, justamente pensando onde você tem uma maior população e um menor PIB haverá uma maior representação, tendo em vista que as necessidades de cada território são diferentes. O Complete fará uma intersecção entre o Colegiado e o Cedes.

Enquanto ocorre a plenária ao final da segunda rodada, na qual os suplentes do Complete divulgam o diagnóstico territorial votado em cada eixo, os titulares do Complete fazem uma reunião para eleger os representantes estaduais da sociedade civil que irão compor o Cedes. Conforme explicado pela entrevistada, foi feito um cálculo para distribuir entre os territórios o número de representantes do Cedes para que se chegasse a um total de 100 representantes da sociedade civil. O critério para esse cálculo, nas entrevistas, se mostrou divergente. Enquanto três entrevistados corroboraram com a visão da gestora exposta acima, de que foi levada em consideração a inversão de prioridades, ou seja, a maior representação onde há maior população e menor PIB, a assessora entrevistada explicitou:

Para cada território foi feito um cálculo proporcionalmente entre a população desse território e o PIB desse território, então foi feita uma conta proporcional. Não foi inversamente proporcional, e sim uma questão de proporcionalidade da população com o PIB. E nessa conta foi respeitado que para cada território o número de representantes do Cedes não poderia ser superior a 12 e nem inferior a 3. Então do território com menos microterritórios e com uma população menor e até mesmo com PIB menor, ele não tinha menos de 3 representantes estaduais. E um território que tivesse muitos microterritórios e um PIB muito alto, ele também não teria mais de 12. Por quê? Porque se não a gente teria um intervalo muito grande entre representantes estaduais. Então ficou. O território de Curvelo por exemplo: ele tinha 1 microterritório só. Com a modificação ele vai passar a

ter dois, mas ele tinha um só²⁴. Sendo um microterritório ele tinha então três representantes para o Cedes, porque pelos números dele, pela população, PIB, ele tinha um número menor. Então ele tinha 3. E o metropolitano, maior tendo 12 representantes pro Cedes. E aí nesse intervalo de 3 a 12 foi-se dividindo. Só que tem território que ele tinha um número menor de representantes do Cedes do que o número de microterritórios. Então a gente adequou.

Assim, há uma divergência em relação ao critério utilizado para distribuir a representação entre os territórios de Minas Gerais.

Da mesma forma que na eleição dos membros do Complete, busca-se respeitar a representatividade microterritorial na eleição dos representantes estaduais do Cedes, no entanto, nem sempre há a possibilidade de respeitar tal critério uma vez que nem sempre são eleitos titulares de todos os microterritórios. Os demais critérios são definidos pelos próprios membros.

É nítido, portanto, na reformulação do Cedes, a busca por superar a lacuna de participação da sociedade civil que existia nas gestões passadas. Conforme mencionado no Capítulo 4, havia 36 membros da sociedade civil que eram selecionados através de indicação. Embora a inclusão política possa ser ainda um aspecto a se pensar na representação do conselho, não se pode negar que é um grande avanço a ampliação do número de representantes da sociedade civil para 100 membros e a eleição efetiva desses membros, não por indicação, e com abertura à qualquer cidadão que queira participar do processo.

5.5 Temas de deliberação

Tanto a variável “Temas de deliberação” quanto o “Processo de deliberação”, esta a ser detalhada na próxima seção, são aspectos do desenho institucional que se referem às discussões realizadas nos grupos temáticos, na segunda rodada.

O primeiro ponto a ser verificado em relação aos temas de deliberação é: as discussões são livres ou os temas são previamente delimitados? Os temas são delimitados em um primeiro momento, conforme já explicado na seção referente ao funcionamento dos Fóruns, no qual os participantes devem escolher qual dos seis eixos desejam discutir, e, portanto, a discussão será sobre temas referentes ao eixo de sua escolha. Mas dentro das salas de debate, ou grupos temáticos, há uma liberdade na definição de tais temas.

O primeiro momento dos grupos temáticos é de leitura de todas as propostas enviadas por formulário até antes da data da segunda rodada. Assim, todos os problemas, sugestões e demandas são lidos em voz alta na frente dos participantes. Após a leitura dos

²⁴ A modificação a qual a entrevistada se refere é em relação à nova divisão dos microterritórios que está sendo prevista.

formulários, é aberto um espaço de fala para o caso de alguém querer complementar alguma questão levantada no formulário ou propor, em um curto espaço de tempo, uma pauta que não foi contemplada. De acordo com a assessora entrevistada,

As discussões são de acordo com os problemas e necessidades que foram enviados ou lidos na hora. Não era livre porque já tinha temática e depois porque a gente tinha que ter um instrumento de trabalho ali na sala. O nosso instrumento de trabalho, a nossa ferramenta, eram os formulários. Então a gente se restringia ao que era enviado, os problemas e necessidades que eram enviados nos formulários, e aqueles que a gente não tinha ainda recebido por sistema ou por e-mail, a gente lia na hora e recebia esses formulários na hora.

Pode-se inferir que o enquadramento dos temas é feito de forma parcialmente livre. Embora haja um espaço de fala para que as pessoas presentes proponham pautas, não é possível que elas entrem em muitos detalhes, pois seu tempo de fala varia de 1 a 4 minutos, a depender da lotação do grupo. Assim, é dado um maior valor aos problemas e demandas levantados anteriormente. No entanto, as discussões feitas após a leitura dos formulários e as eventuais falas dos participantes se dão de maneira livre, conforme se verá em melhores detalhes na próxima seção.

Nesse sentido, são respondidas outras duas questões relativa aos temas de deliberação: quem pode propor as pautas e como as pautas são colocadas? Qualquer participante que enviasse o formulário anteriormente à segunda rodada poderia propor as pautas, e qualquer participante presente também poderia, ainda que sem a possibilidade de enriquecer com detalhes suas propostas. As pautas são colocadas através dos formulários enviados e das falas dos participantes.

O outro ponto, referente a “Quais são os temas discutidos?” são os são os temas relativos aos eixos levados em cada formulário e eventualmente propostos pelos participantes presentes nas salas. Assim, os temas podem variar de região para região, de acordo com aquilo que a população entende que deve ser discutido. A forma como se dá o enquadramento dos temas, mais uma questão a se verificar dentro dos temas de deliberação, conforme já dito, é a partir dos formulários e do que foi dito pelas pessoas presencialmente. Segundo a assessora, tudo que foi falado compunha o consolidado, que eram as questões que seriam discutidas para a posterior priorização. Para ela:

Elas [as pessoas] comentavam, tinha espaço da fala para comentar aqueles problemas, porque aí uma pessoa ia saber se aquele problema era também comum a outro município, outro microterritório, então eles comentavam aqueles problemas para saber se aqueles problemas eram problemas territoriais, daquele mesmo território, ou se é um problema pontual de um município, ou se é um problema pontual de um microterritório, ou saber se é uma necessidade ou problema de todo o território. Aí eles comentavam sobre aqueles problemas, o que era semelhante a gente juntava sobre

assuntos semelhantes, por exemplo: a demanda de hospital regional. Todos os territórios tiveram essa demanda, menos o sul eu acho. Mas era discutido por que esse hospital regional e não aquele, por que era necessário ou então porque os dois hospitais regionais pleiteados, aquilo era discutido para saber a realidade do território. Então realmente foi uma composição de um diagnóstico, que as pessoas iam comentando sobre aqueles problemas para depois a gente juntar o que era semelhante pra ser priorizado.

De acordo com a gestora entrevistada,

Vai ser o grupo que vai definir se aquela proposta que está sendo apresentada no grupo ou no momento, ou que foi encaminhada para gente anteriormente, se ela é realmente válida, se ela realmente representa aquele território como um todo. Embora muitas vezes o que é apresentado pra gente retrate a necessidade de um município, o mediador sempre tenta trabalhar na perspectiva do território, então é de pensar se aquele problema, aquela necessidade, ele tem o alcance e atinge um número maior de pessoas, um coletivo maior, e não apenas um pequeno grupo. No geral é livre, mas é pautado e legitimado pela maioria presente no grupo

Dessa maneira, o enquadramento dos temas a serem discutidos se dava a partir de demandas e propostas semelhantes e recorrentes, e preferencialmente que diziam respeito ao território, e não apenas a problemas pontuais.

O objetivo da deliberação, nesse sentido, é verificar quais temas são prioritários e compor o diagnóstico, gerando uma lista de prioridades para o território, conforme a assessora entrevistada mencionou em sua fala. Assim, as pautas colocadas são discutidas e o grupo seleciona dez demandas ou propostas prioritárias. Para a assessora entrevistada:

O propósito era montar um diagnóstico territorial. O que a gente queria era o retrato daqueles territórios nesses diversos eixos que foram separadas as salas pra que o governo soubesse qual era a maior necessidade e problema por parte da sociedade civil, por que as vezes o que é mais comum é definir as políticas de governo dentro dos gabinetes. Então acho que saiu, a intenção era essa: era saber mesmo qual o retrato que a população tinha daqueles territórios. [...] E se você aceita somente o formulário via e-mail ou via sistema, claro que você vai ter problemas ou necessidades que são verdadeiras, verídicas, mas a discussão daquelas pessoas que são de variadas partes do território, aquilo qualifica o debate; porque aí você vai ter a noção que aquele problema ele pode não ser só de uma localidade, ele pode ser um problema geral. Então isso qualifica; aquela discussão qualifica o diagnóstico.

A lista de dez demandas prioritárias, para a gestora entrevistada,

É como se fosse um retrato daquilo que é mais importante, é o primordial a ser tratado naquele território. [...] A gente consegue a partir da construção coletiva dizer o que deve ser feito primeiro, para que atenda as necessidade daquela população. Ao longo do processos, a gente espera ter minimamente sanado ali e retratar qualificadamente as discussões e os anseios da população. Mas as deliberações que são feitas, são levadas no conjunto das proposta que são

feitas e a análise é feita em cima de absolutamente todo o conteúdo das discussões, mas o que pauta muitas vezes, o planejamento de uma secretaria ou de um órgão, para aquilo que for mais emergencial e necessário de ser feito, são as deliberações da priorização que é feita em cada eixo.

Assim, importante ressaltar que não apenas as dez demandas priorizadas serão consideradas pelo governo, embora seja esse o objetivo das discussões. Tudo que é discutido, conforme a gestora entrevistada mencionou, servirá posteriormente de insumo para direcionar o planejamento e ações das secretarias.

Por fim, a última questão a ser verificada é referente a qual o resultado das deliberações. Para além de gerar o diagnóstico territorial e eleger os membros do Complete, algumas considerações devem ser feitas sobre esse ponto. Segundo o coordenador estadual dos Fóruns:

Suponhamos este primeiro momento que estamos construindo o PPAG. Então as pessoas propõem um sem número de propostas. [...] Como que você dá essa resposta? Encaminha para as secretarias, as secretarias incluem aquilo nos seus programas e planos de governo, e você devolve pro cidadão, o que estamos chamando de **devolutiva** que acontecerá neste ano ainda ou no ano que vem.

Para a assessora entrevistada:

Essas deliberações entram numa lista de prioridades que vão ser analisadas pelas secretarias para que a gente possa fazer a devolutiva pro Complete e pra sociedade civil em geral. Mas para o Complete a gente vai fazer uma devolutiva presencial para que eles acompanhem o que pode ser implementado pelo governo, o que já está sendo implementado pelo governo e o que não pode. Pra que depois, em uma outra etapa, no ano de 2016 possa fazer um OP digital. Então primeiro se conhece a realidade do governo, as secretarias dão o parecer sobre aquela necessidade que a população colocou, pra que depois o governo vê a capacidade de retorno, de resposta, pra colocar no OP.

Portanto, como ambos os participantes relataram, o resultado das deliberações culmina também na etapa devolutiva, explicada na subseção relativa ao funcionamento dos fóruns²⁵.

5.6 Processo de deliberação

A primeira pergunta sobre o processo de deliberação é sobre quem conduz as discussões. Em cada grupo temático, há um mediador que é um representante do Governo do Estado de Minas Gerais que tem um papel de facilitar as discussões e um relator que vai registrar as discussões. Há, além disso, o setorialista, que é algum técnico ou dirigente dos

²⁵ A etapa devolutiva é explicada na fala do Secretário Adjunto entrevistado, nas páginas 69 e 70.

órgãos do estado que está ali presente para dar esclarecimentos, auxiliar no debate. A discussão é conduzida, principalmente, pelo mediador, mas pode haver interferências do técnico ou setorialista.

Como as discussões são organizadas e a existência ou não de regras para a condução das discussões são perguntas que podem ser respondidas em conjunto. As discussões são conduzidas de maneira livre pelos mediadores. Segundo a assessora entrevistada:

[Em relação] às regras, a nossa metodologia foi muito aberta, isso foi bom por que a gente pode adequar a realidade de cada território, de cada mobilização e os critérios, o critério era que a gente tinha que ter um produto no final do dia, e o produto era nossa lista de priorização. Então para chegar naquele produto a gente tinha que usar um caminho mais curto, mais objetivo, então esses eram os critérios: **ter objetividade na hora de proposição**. [...] E isso foi feito. Quem quis participar, participou, por que o evento era totalmente aberto, as pessoas eram convidadas a participar, se teve erro pode ter sido na mobilização, que eu acho que poderia melhorar, mas mesmo sabendo que a mobilização poderia melhorar ao todo no evento foram mais de 20 mil pessoas, o que é um número significativo. (Grifo nosso)

Dessa maneira, não havia regras explícitas para a condução dos debates, o que indica a prevalência da lógica participativa-deliberativa e de construção coletiva em relação ao funcionamento. A equipe tinha liberdade de conduzir os grupos da melhor forma para que se chegasse ao resultado final esperado, que é a lista de dez prioridades para o território em cada eixo. Havia, no entanto, uma forma comum de se conduzir acordada pela equipe, que é a leitura das demandas encaminhadas através dos formulários antes das discussões e, após isso, a abertura à fala dos participantes com um tempo de fala de 1 a 4 minutos cronometrados, conforme mencionado na seção anterior. Na hora de serem votadas as prioridades, caso houvesse conflitos, ou seja, caso não se alcançasse um acordo na linha deliberativa a partir do diálogo, a votação, ou seja, uma forma agregativa de preferências, poderia ser utilizada. Não há uma metodologia de discussão imposta pela equipe mediadora; o grupo, também, possuía liberdade de decidir como escolher as propostas e demandas.

Por fim, a última pergunta a ser respondida é: os atores sociais desfavorecidos são incluídos no debate? Ao ser questionada sobre esse aspecto, a gestora entrevistada respondeu que:

Quando você se propõe se sentar com a população sem necessariamente limitar qual grupo você quer conversar, mas de uma maneira ampliada, você começa a trabalhar uma cultura política nas pessoas que faz com que elas percebam a importância da participação delas na construção de um plano. E uma gestão do (poder) executivo. A importância disso se dá porque você faz com que as pessoas se apropriem, conheçam, qual o papel do executivo, legislativo, para que elas se

reconheçam enquanto um cidadão que faz sua parte no Estado, que elas comecem a reconhecer conceitos que muitas vezes que para maior parte das pessoas está completamente longe. Exemplo: o que é o PPAG, PMDI, qual a lógica do planejamento do estado que a maior parte das pessoas não conhece? Quando você abre essa janela, essa porta pra que as pessoas te ajudem a construir esse planejamento e capacita elas a essa informação que é importante para que cada cidadão tenha conhecimento você automaticamente transforma não só aquele núcleo que você tá trabalhando mas eles serão seus grandes divulgadores, replicarão essas informações, e você faz com que a sociedade fique mais consciente da força que tem. Maior conhecimento da população. Os Fóruns são o grande canal de abertura de uma consciência política, de uma cultura de participação e contribuição do cidadão para com seu estado e local de moradia.

A partir dessa fala, pode-se inferir que a simples existência de um espaço que possibilite a participação dos cidadãos e que seja aberto e de livre acesso aos cidadãos é um fator que promove a inclusão de atores sociais desfavorecidos no debate. De fato, a possibilidade de dar voz a tais grupos representa um grande avanço para a democratização da gestão pública. Ainda assim, alguns aspectos relevantes podem ainda ser considerados para que uma inclusão ainda maior se efetive. Um exemplo que se destacou no Fórum da Região Metropolitana é, por exemplo, a presença de pessoas com deficiência visual que questionaram a falta de formulários e demais materiais informativos e de divulgação em braille. Há que se pensar, também, que as pessoas que enviam formulários escritos possuem privilégio ao inserirem pautas de maneira mais detalhadas nos debates do que as pessoas presentes. Dessa forma, é importante considerar, por exemplo, em pessoas analfabetas ou com dificuldades na escrita. Portanto, podem ser adotados mais mecanismos para ampliar a inclusão de atores desfavorecidos não só no acesso aos Fóruns, mas também na proposição de pautas e nos debates em si.

5.7 Empoderamento

Conforme Fung (2004), o empoderamento é o grau de influência do minipúblico sobre as decisões públicas²⁶, mas nem sempre significa que um minipúblico deve ser empoderado, pois há o risco de atender a reivindicações não legítimas, ou de haver uma captura privada. Mas se o minipúblico possui caráter de *accountability*, e/ou de resolução de problemas em conjunto com o governo, pode ser que o empoderamento seja interessante. Pode ser interessante, também, para atrair pessoas a participarem, pela possibilidade de exercer influência sobre o poder estatal.

Segundo a coordenadora executiva:

Os Fóruns tem um caráter consultivo, não tem poder deliberativo. Quem terá poder deliberativo é o Cedes, de cuja composição participam

²⁶ Verificar definição na página 27.

representação do Colegiado dos Fóruns. [...] Os Fóruns são consultivos exatamente por sua amplitude em termos de participação social e em termos de temáticas e debate. A ideia inicial é que ele tivesse esse caráter de ser mais consultivo, no sentido de apresentar as propostas, com essa combinação de representação e poder de deliberação no Cedes faz um bom casamento, porque se pode inclusive apresentar e ao trazer pro Cedes as propostas advindas dos territórios e elas virão bastante amadurecidas e fortalecidas porque vieram de um processo mais intenso de debate e preparação. Antes do Cedes, haverá uma deliberação interna do Colegiado e do Complete e isso é o que eles apresentarão no Cedes.

Os Fóruns, ao menos nas duas rodadas iniciais que ocorreram, de acordo com a concepção de Fung (2004), não podem ser considerados oficialmente empoderados, uma vez que são consultivos, e não deliberativos. Uma interpretação possível da fala da entrevistada é que, por serem gerados um número muito grande de demandas, dado a grande quantidade de participantes, o empoderamento dos Fóruns poderia acabar por atender demandas não legítimas, tal como o risco exposto por Fung (2004). Ao mesmo tempo, a possibilidade de que os participantes dos Fóruns possam vir a compor o Cedes pode ser um atrativo para que as pessoas participem, uma vez que é uma instância deliberativa e, portanto, empoderada.

Ainda assim, os entrevistados ressaltam uma proposta de empoderamento dos Fóruns, no sentido de que as demandas levantadas serão, de fato, internalizadas pelo poder público. Nessa linha, mesmo sendo consultivo é possível que suas demandas sejam efetivadas na presença de disposição política. Uma proposta de empoderamento está contida na fala da coordenadora executiva:

Tudo que veio dos Fóruns, inclusive o que não foi elencado como prioridade, vai ser encaminhado para os órgãos e eles vão responder à uma proposta que a Seplag dizendo como aquelas demandas estão sendo tratadas, se estão sendo tratadas, se há possibilidades, etc. isso vai ser devolvido para a população.

Em relação a forma como se espera que o Fórum possa afetar o planejamento e as políticas públicas do Estado, o coordenador estadual reflete:

Esse é o grande desafio. Pode afetar com as sugestões que estão vindo, é com o estabelecimento desse diálogo permanente com as pessoas, com os grupos organizados. Na (região) metropolitana foi aprovada uma proposta entre as 10 prioritárias no desenvolvimento econômico que é transformar o bolsa reciclagem, que reconhece o trabalho do catador, numa política pública. Então tá vendo como que afeta? As pessoas têm a ideia exata do que é a política pública e o que a participação vai garantir de resultado. É um pouco isso. As pessoas se organizam. [...]. Então como que você garante, você intervém lá na política pública. Agora é obrigação nossa, governo, atender isso. Como? A gente tem que criar os mecanismos aos poucos para garantir que a participação popular se efetiva na política pública.

Pode ser que com a sequência das etapas posteriores os Fóruns venham a se mostrar empoderados ou que isso ocorra com a consolidação do processo.

Nesse sentido, em relação à como será incorporado o resultado das discussões, foi feita uma pergunta ao coordenador estadual, se as rodadas dos Fóruns realizadas em 2015 vão afetar o PMDI ou o PPAG, ou algum planejamento do estado:

Vai. Com certeza vai. O Secretário Adjunto já nos passou umas orientações no sentido de que já está sendo reservado recursos para atendimento das propostas. Está sendo construído isso juntamente com Segov. Vai intervir imediatamente. A construção do PPAG vai se dar nessa perspectiva, da proposta que vem da população. E isso é inédito

Não é o escopo desta monografia verificar em que medida o PPAG ou o PMDI foi influenciado pela demanda dos Fóruns; entretanto, caso essa perspectiva se confirme, denotará, de fato, um maior empoderamento do processo.

Pode-se dizer que a principal consequência dos Fóruns é a mudança de paradigma para a gestão do estado. Segundo a gestora entrevistada:

É realmente uma mudança de paradigma na gestão e planejamento do estado. Se antes, na gestão anterior, havia uma diretriz centralizadora e tecnocrática, hoje o que se busca é a construção junto com a população de um planejamento real e próximo das pessoas. Elas vão conseguir perceber e sentir que a gestão hoje do Governador Fernando Pimentel mudou a vida delas, tá próxima. Elas conseguirão sentir que elas ajudaram a construir o plano de todo o estado. Em todas as secretarias e órgãos. É o principal objetivo que se tem. Fazer uma política transparente, conjunta, em que o protagonismo não fique tão somente nos agentes governamentais, mas que isso seja feito de mãos dadas com a população. É a forma mais aproximada do conceito de democracia: do poder pelo povo e para o povo e com o povo.

Isso aponta para a importância do empoderamento, última questão sobre a variável “empoderamento”. Tal importância é reforçada ainda na fala da coordenadora executiva, que diz que os Fóruns podem começar um processo de

[...] construção e envolvimento mais efetivo da população na gestão pública, somando experiências. Ser uma via de muitas mãos para valorizar o processo de participativo nas diversas instâncias de participação estabelecidas nas políticas públicas. Fácil de dizer, difícil de colocar em prática. A expectativa é que tenha um Plano de desenvolvimento territorial sustentável e que esse plano possa ser um reflexo dessa capacidade de conversa, diálogo e articulação desses diferentes cidadãos envolvidos das formas mais distintas nas políticas públicas. A ideia é que se fortaleça o papel na ponta dos diversos órgãos que estão atuando.

Uma gestão mais próxima da população e um maior envolvimento desta na gestão pública, inclusive na construção de planos em longo prazo, são consequências do empoderamento e, ao mesmo tempo, respondem à importância deste aspecto para a sociedade de um modo geral.

5.8 Monitoramento

A respeito da primeira pergunta sobre o monitoramento, “Como está previsto o monitoramento dos representantes nos Fóruns?”, o coordenador estadual dos Fóruns respondeu:

A ideia é que feito o encaminhamento para o PPAG e definido esse processo devolutivo a gente informe o conjunto de questões através de um caderno do território, que está sendo discutido como seria, o que conteria, como seriam colocadas as informações. A outra forma são as reuniões devolutivas. Além dos instrumentos de exposição de facebook, twitter, da página do Fórum, são instrumentos que a gente também quer para acessar, temos dialogado fortemente com esses instrumentos, o e-mail que o fórum tem recebido muitas demandas. Esses instrumentos existentes, esse processo das reuniões permanentes e a construção de materiais nos quais possa ser devolvido as informações para a população e a colocação desses materiais de forma pública, seja nesses espaços de informação virtual, seja de maneira escrita.

Em relação às pergunta se “é um objetivo dos Fóruns promover maior *accountability* e transparência? Esse objetivo, se houver, está claro nas regras e legislação?”, está previsto no art. 2º do Decreto nº 46.774, incisos III e V, que são diretrizes dos Fóruns garantir o direito à transparência nas ações públicas e das informações da administração estadual e ampliar os mecanismos de controle social, mas não há clareza sobre como isso será feito.

Diante disso, o segundo o coordenador estadual, o primeiro momento é de sistematização do material que está formando o diagnóstico territorial, e “quando nós devolvermos para a população esse material devidamente sistematizado é uma forma de dar transparência ao processo.” Assim, ele prossegue:

Existe uma questão muito cara para todas nós: tão importante quanto a participação é a resposta que as pessoas tem que ter. [...] Se alguém demanda algo, tem que se gerar uma tramitação interna para que a pessoa receba uma resposta, mesmo que a resposta seja negativa. Por mais que aquela proposta tenha sido atendida, que já tenha uma política pública, ela tem que receber uma resposta. [...] Tão importante quanto participar é conseguir responder.

A resposta a ser dada à população, conforme mencionado em outras seções anteriores, é sempre ressaltada pelos entrevistados como uma maneira de gerar transparência e monitoramento ao processo, uma vez que a população conseguirá, através dessas rodadas posteriores que estão previstas, acompanhar o encaminhamento de suas demandas.

Segundo a coordenadora executiva:

Tudo que veio dos fóruns, inclusive o que não foi elencado como prioridade, vai ser encaminhado para os órgãos e eles vão responder à uma proposta que a

Seplag dizendo como aquelas demandas estão sendo tratadas, se estão sendo tratadas, se há possibilidades, etc. Isso vai ser devolvido para a população. [...] O papel do Colegiado Executivo e Complete é também fazer com que isso volte ao próprio município, prefeito, vereador, porque são responsabilidades específicas e não se quer perder questões que a população coloca e cobra dessa instância. Como tem questões de caráter federal, e o estado precisa agir como intermediador e as vezes estabelecer até algum nível de parceria.

Interessante ressaltar que as instâncias de representação geradas pelos Fóruns serão, também, um canal de monitoramento e transparência.

5.9 O futuro dos Fóruns Regionais

Avaliadas as sete variáveis sobre o desenho institucional dos Fóruns Regionais de Governo, uma questão colocada nas entrevistas se referiu à perspectiva de programação e prática dos Fóruns para os próximos anos. Nesse sentido, o coordenador estadual respondeu:

Para o futuro vai funcionar nessa perspectiva que eu falei: realização das assembleias gerais, realização dos grupos de trabalho dentro delas e fora também, pra discutir os problemas do diagnóstico territorial que foi levantado. Muito importante também a articulação com as prefeituras, câmaras municipais, deputados estaduais e federais de cada uma das regiões, visitar as ONGs, as pessoas, as lideranças, em cada uma das cidades. A ideia é: [...] territorializar é importante. Tem 17 territórios mas dentro desses territórios tem os microterritórios, então eu consigo chegar lá na ponta. Lá na cidade no meio do sertão, eu vou chegar lá também. A ideia é essa. A expectativa é que ao longo desses 4 anos a gente consiga atingir que nem que seja em visita dos nossos secretários executivos a grande maioria dos 853 municípios do Estado. O que é inédito, isso nunca aconteceu. O governo chega como nos 853 municípios? Através da polícia militar, saúde, educação que é capilaridade deles. Mas o governo chegar enquanto secretaria de governo, com o fórum regional pra escutar as pessoas, pra dizer pra elas que é importante que você fala para nós, isso é a primeira vez.

De acordo com o entrevistado serão realizadas, ainda, assembleias gerais trimestrais, para que sejam formados novamente grupos de trabalho para construir propostas, projetos e políticas em conjunto com as instâncias de representação territoriais.

Segundo a gestora entrevistada,

Nos próximos 3 anos tem uma previsão de evolução desse processo até culminarmos na efetivação do OP no Estado. Não se pretende continuar com os Fóruns nesse mesmo molde dos formulários porque a previsão que se tem até a última 2ª rodada vai ultrapassar 7000 problemas/necessidades. É um montante muito rico de questões para se analisar ao longo desses 4 anos. Os Fóruns serão permanentes, continuarão indo até os territórios, com a interlocução junto com a população, juntamente com o Complete, juntamente com os secretários executivos de cada território. Mas o formato e metodologia é dinâmico, ele vai ser alterado, pois não se pode permanecer da mesma maneira sem dar retorno pois isso describiliza o

processo. A ideia é que neste primeiro momento seja elaborado o diagnóstico territorial e na sequência deve haver capacidade de responder a população o que foi trazido por ela e na sequência aproveitar o diagnóstico e a partir disso elaborar agendas de discussão, câmaras temáticas e o próprio diagnóstico pode basear e ajudar na construção de uma proposta para o OP do estado que é o que mais nos interessa.

Essas são até o momento, entretanto, as perspectivas apontadas pelos entrevistados que ultrapassam a previsão mais próxima explicitada no funcionamento dos Fóruns, que é a etapa devolutiva.

Dessa forma, percebe-se uma perspectiva de consolidação dos Fóruns para além das etapas primárias realizadas em 2015, uma vez que há uma visão de continuidade ressaltada por todos os entrevistados. Tal perspectiva aponta para a consolidação e efetividade dos Fóruns Regionais de Governo e institucionalização da participação social no estado de Minas Gerais, representando, de fato, a migração do paradigma de uma gestão pública eminentemente tecnocrática para uma gestão mais democrática, inclusiva e participativa.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta monografia, para enquadrar o objeto de estudo buscou-se realizar uma revisão acerca da participação social na evolução da teoria democrática do século XX, bem como apresentar o conceito de instituições participativas e a discussão relativa aos desenhos institucionais participativos e suas variações.

Na sequência, buscou-se realizar um panorama acerca das instituições participativas existentes no Brasil e em Minas Gerais. Com isso, buscou-se subsidiar a análise da concepção dos Fóruns Regionais de Governo, objeto de estudo deste trabalho, que objetivou analisar as características do seu desenho e seus potenciais e alcances democráticos para as políticas públicas.

Como o objeto de estudo é novo e os Fóruns Regionais ocorreram concomitantemente ao desenvolvimento deste trabalho, a análise se limitou aos potenciais democráticos e possíveis alcances futuros dessas IPs, uma vez não houve tempo hábil de avaliar sua efetividade em relação às políticas públicas, ou seja, como estas e o planejamento governamental foram afetados.

O capítulo 2 desenvolveu-se em torno do conceito de participação social nas principais teorias democráticas do século XX, para desembocar ao modelo da democracia participativa ou deliberativa. Demonstrou-se que a concepção hegemônica da democracia, refletida pelas concepções elitistas, corrobora com o distanciamento histórico entre população e poder público e resulta no chamado dilema da representação política eleitoral: os cidadãos dificilmente se sentem de fato representados por seus governantes. Com a corrente dos pluralistas, defendido principalmente por Dahl (2001), percebe-se um avanço em relação à concepção elitista por não negar a existência da participação social; no entanto, esta é apresentada de maneira limitada, considerando que a democracia participativa em grande escala seria inviável e haveria uma maior necessidade dos cidadãos de delegarem as decisões aos seus representantes.

Nesse sentido, critica-se a ideia do procedimento eleitoral pautado na regra da maioria como um mecanismo de gerar consenso sobre uma suposta vontade única dos indivíduos. Com a evolução da teoria democrática, começa-se a contrapor a ideia de tal sistema seria suficiente para resolver os dilemas de uma sociedade plural composta por atores sociais diversos. Nessa premissa, as explicações teóricas acerca da democracia participativa ou deliberativa se diferenciam das perspectivas tradicionais ao buscar explicar os déficits democráticos e propor novos mecanismos tangíveis de geração de estabilidade política, reconhecendo que uma sociedade iminentemente diversa e plural necessitaria de uma nova institucionalidade para a democracia, com a ênfase em uma nova gramática social e cultural.

Os teóricos participacionistas, conforme se viu, enfatizam alguns aspectos como: a intervenção dos cidadãos no processo decisório, a dimensão psicológica de aprendizagem e transformação social e individual gerada pela participação (PATEMAN, 1992), e uma capacidade efetiva de que os cidadãos afetados por uma decisão tenham oportunidade afetar tais decisões (WARREN, 2002). Os teóricos da democracia deliberativa, por sua vez, principalmente enfatizam a democracia como uma nova gramática fundada na comunicação pautada no debate, diálogo e na participação dos indivíduos na esfera pública, embora alguns autores nesta linha também endossem a participação e deliberação em instâncias institucionalizadas.

Dito isso, neste trabalho optou-se por considerar os modelos de democracia participativa e deliberativa como complementares, cujos aspectos em comum são a ultrapassagem dos marcos do elitismo e compromissos com o aprofundamento democrático, a ampliação das possibilidades de inclusão política com o potencial de inclusão social e o experimentalismo democrático que conecta inovação social e institucional. Destacou-se, assim, a dimensão de aprendizado da democracia participativa, como uma gramática em construção. Nesse sentido, é essencial compreender a participação social como uma inovação institucional capaz de mudar a relação entre sociedade e Estado, ampliando a capacidade dos cidadãos de comunicarem suas demandas à administração pública e, além disso, a capacidade da administração pública de se tornar mais *accountable* e legítima perante os cidadãos.

Reforçada a dimensão de experimentalismo democrático inerente à democracia participativa, demonstrou-se o processo de institucionalização dos mecanismos de participação social como uma forma de transformação das instituições para que se atinjam valores como justiça e igualdade social, controle popular sobre as decisões coletivas, e possibilidade da sociedade afetar as decisões. Para tanto, utilizou-se o conceito de instituições participativas para definir reformas que incorporam a participação à institucionalidade democrática. Como possíveis desdobramentos das IPs, apresentaram-se as possibilidades de desenho institucional, entendido como variações capazes de afetar o funcionamento das instituições e proporcionar um maior ou menor potencial democratizante.

A partir disso, desenvolveu-se um modelo de análise condensando os elementos do desenho institucional possíveis de serem analisados nos Fóruns Regionais. Chegou-se, portanto, à 7 variáveis: a) concepção dos Fóruns; b) grau de institucionalização; c) participantes d) temas de deliberação; e) processo de deliberação; f) empoderamento e g) monitoramento. Os pontos a serem verificados em cada uma delas foram detalhados em um quadro em forma de perguntas e guiaram a análise realizada.

No capítulo 3 pretendeu-se contextualizar o ambiente de redemocratização e de ampliação da participação social, desde sua previsão legal, às experiências e instituições

participativas que vieram a conformar uma infraestrutura participativa plural e abrangente no país no panorama pós 1988. Indicou-se que esses processos favoreceram a democratização das relações entre Estado e sociedade, bem como aprendizagens democráticas no campo da participação para os atores envolvidos, societários e governamentais.

Demonstrou-se que o Partido dos Trabalhadores (PT) desempenhou um importante papel ao conferir prioridade às IPs, sendo responsável por implementar importantes experiências como foi o Orçamento Participativo (OP). Além disso, demonstrou-se a centralidade adquirida pela sociedade civil no processo e o impulso fundamental advindo dos movimentos sociais contestatórios desde a Ditadura Militar. Tais elementos, somados à forma como se deu a elaboração da CF-88 e o próprio texto constitucional, favoreceram a multiplicação de IPs nas diversas esferas e em diferentes formatos.

Os anos 1990 e 2000 apresentam como balanço geral a soma da capacidade reivindicatória dos movimentos sociais a uma capacidade propositiva, proporcionando a atuação conjunta entre Estado e sociedade civil. Há um grande passo no reconhecimento dos direitos sociais e um maior experimentalismo democrático na esfera local, que, a partir do governo Lula, se expande para a esfera federal. Destacaram-se nesse processo os conselhos, conferências e orçamento participativo como exemplos bem-sucedidos de instituições participativas nas três esferas de governo. Portanto, pode-se dizer que ao se considerar a esfera federal e o ambiente geral da participação no Brasil, há um acúmulo de experiências e práticas dos atores sociais no campo da participação, que se pode considerar confluyente com o desenho e experiência dos Fóruns Regionais de Governo.

No entanto, ao se considerar o contexto de Minas Gerais no capítulo 4, percebeu-se que o modelo dos Fóruns rompe com o modelo notadamente tecnocrático e avesso à participação democrática que se estabeleceu no estado, especialmente a partir do Choque de Gestão. Dessa maneira, no capítulo 4, buscou-se situar os Fóruns Regionais no contexto estadual, no qual a participação social e a democratização do planejamento e gestão não se afirmaram como elementos das agendas dos governos pós-88. De forma breve, recuperou-se o histórico recente do Estado de Minas Gerais no que se refere à participação, mapeando na medida possível a infraestrutura participativa. Nesse sentido, destaca-se a dificuldade em relação aos dados sobre IPs que não se encontram sistematizados, mas dispersos, limitando o escopo da revisão.

A história recente de Minas Gerais, em relação ao poder executivo estadual, mostrou que a participação social não integrou as agendas de governo, tampouco constitui uma estratégia de governo prioritária. A participação social institucionalizada em Minas Gerais pós-88, dessa forma, se restringiu a alguns conselhos, conferências e às e às ações

promovidas pela Comissão e Participação Popular (CPP) Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG).

Esse contexto foi importante para demonstrar que, ao contrário de como se deu no cenário brasileiro, no cenário estadual os Fóruns se inseriram em um ambiente que não priorizava a participação social e a abertura de um canal de diálogo com a sociedade. Portanto, reforça-se, mais uma vez, o caráter inovador da experiência. Tal caráter inovador é considerado na análise, pois, por ser uma primeira experiência, é natural que existam falhas a serem corrigidas, inclusive ressaltadas pelos próprios entrevistados. Além disso, os entrevistados ressaltaram o experimentalismo ao dizer que a construção dos Fóruns é uma “obra em aberto”, ou seja, não está pronta, e sim pretende se adaptar às necessidades e eventuais modificações que forem necessárias, a fim de aprimorar o processo cada vez mais.

No capítulo 5, dessa maneira, buscou-se examinar as 7 variáveis do desenho institucional dos Fóruns que foram condensadas no modelo de análise do capítulo 2. O início do capítulo apresenta uma breve contextualização sobre o cenário em que os Fóruns foram desenvolvidos. Em 2015, após a mudança política e eleição do governador Fernando Pimentel (PT) para o governo do estado, ocorreu, em Minas Gerais, um processo de mudança estrutural e se propôs a implementação de uma “Gestão Descentralizada” atrelada à ampliação dos processos de participação popular, seguindo o mote “Ouvir para Governar” contido no Programa de Governo do candidato eleito. Os Fóruns Regionais de Governo foram criados e implementados em suas duas primeiras fases nessa perspectiva, após a conclusão do primeiro passo que foi a realização de um novo reordenamento territorial, que redividiu o estado em 17 Territórios de Desenvolvimento. Essa divisão buscou descentralizar as políticas públicas do Estado e auxiliar a redução das desigualdades entre os territórios e está na base da concepção dos Fóruns, uma vez que estes foram realizados em cada território, reforçando a ideia de uma participação popular regionalizada que busca fortalecer e articular as representações territoriais no processo de construção das políticas públicas.

Os Fóruns foram concebidos, nesse sentido, sob a perspectiva de quebrar o paradigma de uma gestão centralizadora e possibilitar uma interlocução entre Estado e sociedade civil e de criação de um canal efetivo de participação popular no governo estadual. Para tanto, utilizou-se como modelo as experiências do Orçamento Participativo em Porto Alegre e Belo Horizonte para a concepção do desenho e metodologia dos Fóruns.

Assim, o papel e objetivo dos Fóruns, primeira questão a ser respondida a respeito da primeira variável, é estabelecer instâncias para atuação conjunta entre Estado e sociedade civil e contribuir para o planejamento das ações do governo e colocar a população em um diálogo constante com o estado. O propósito dos debates, segunda questão acerca da concepção dos Fóruns, conforme se viu, é a construção de um

diagnóstico para o território contendo 10 prioridades elencadas para cada grupo temático, realizado na 2ª rodada dos Fóruns Regionais.

A partir da descrição da concepção dos Fóruns, que engloba a discussão acerca do papel, objetivo e propósito dos debates, uma primeira análise foi a classificação dos Fóruns como um desenho de baixo para cima, que é o tipo de desenho mais fortemente democratizante e distributivo (AVRITZER, 2008). Para além da livre entrada de qualquer cidadão ao processo participativo, pode-se supor que uma outra característica que favorece a participação é a territorialização do desenho participativo com a aproximação da dimensão local.

No que diz respeito à segunda variável analisada, que é o grau de institucionalização, a análise do arcabouço legal dos Fóruns, que é o Decreto nº 46.774, demonstrou que este possui em suas diretrizes a participação social como núcleo, destacando-se seus potenciais democráticos de impulsionar a inclusão social, promover a solidariedade, cooperação, respeito à diversidade, de construção de valores de cidadania e de contribuir para a construção e legitimação das políticas públicas e sua gestão, ao lado, ainda, de garantir a autonomia das organizações da sociedade civil.

Indicou-se que se por um lado a ausência de instrumentos normativos complementares ao Decreto poderia apontar para uma menor institucionalização dos Fóruns, uma outra interpretação é que o grau de institucionalização acompanha a priorização do experimentalismo democrático participativo e deliberativo inerente a uma instituição tão inovadora no estado de Minas Gerais. Apesar da possível falta da referida resolução para o esclarecimento acerca do funcionamento e de como se dá a participação nos Fóruns, a prática participativa e deliberativa ocorreu e tal lacuna pode ser lida como experimentalismo democrático e possibilidade de construção coletiva.

Outro ponto observado é que alguns aspectos organizacionais não são tão evidentes, como a dispersão das equipes responsáveis por trabalhar nos Fóruns nas três secretarias sem que haja, formalmente, uma estrutura responsável pela coordenação dos Fóruns. A falta de uma estrutura organizacional que oficial e formalmente coordena os Fóruns é um ponto que indica menor grau de institucionalização ao processo, mas, por outro lado, também pode ser lida como construção coletiva e horizontalizada. Ao lado disso, o fato de existirem coordenadores que ocupam cargos de destaque no governo e que se responsabilizam pelo projeto é um fator que gera grande respaldo político, e isso, em conjunto com a vontade política mencionada na seção anterior, garante uma maior institucionalização e potencial de consolidação dos Fóruns Regionais.

Outras questões demonstraram-se, ainda, insuficientes para verificar o grau de institucionalização. O tempo de existência e a frequência dos encontros pouco dizem sobre a institucionalização dos Fóruns, dado que estes foram implementados apenas em

suas fases iniciais, com o objetivo de elaborar o diagnóstico territorial. Nesse sentido, demonstrou-se tão somente a perspectiva futura dos entrevistados sobre a previsão de continuidade e recorrência dos Fóruns para os próximos anos, dando sequência às duas primeiras rodadas já realizadas. Outro elemento que permite inferir uma maior iteração futura, conforme dito, é a conexão com IPs (como o Cedes) e a existência de instâncias de representação criadas com o objetivo de estabelecer uma ponte entre o governo do estado e a sociedade.

Assume-se que para que os Fóruns sejam consolidados, será necessário verificar adiante se haverá, de fato, a iteração. Dessa maneira, o horizonte temporal imposto pela pesquisa realizada não permite concluir, ainda, em que medida os Fóruns Regionais encontram-se efetivamente institucionalizados. Possíveis frentes de pesquisa podem avaliar futuramente em que medida houve a consolidação dos Fóruns como uma prática contínua, integrada à gestão governamental de forma efetiva.

Em relação à variável “participantes” do modelo de análise, demonstrou-se o perfil dos participantes a partir da classificação empregada no banco de dados da Seplag, oriunda dos dados informados no credenciamento pelos participantes sobre qual instituição pertencem e/ou representam. Tal classificação bem aderida ao universo dos cidadãos, das instituições e organizações governamentais e societárias apresentou algumas dificuldades na possível agregação de categorias, principalmente quando foi feita análise da proporcionalidade entre governo e sociedade. A despeito disso, demonstrou-se que a participação de pessoas ligadas aos setores governamentais é ainda majoritária em ambas as rodadas. No caso do governo estadual é expressiva, correspondendo a cerca de um quarto dos participantes, o que indica a vontade política e o comprometimento do governo com os Fóruns.

Pode-se considerar também como bastante expressiva a participação da sociedade civil em um sentido mais estrito (considerando as categorias movimentos sociais, entidades civis, de classe religiosas e cidadãos não organizados), em ambas as rodadas, correspondendo à 33,6% e 41,1% dos participantes, ou seja, em torno de um terço na primeira e mais de um terço na segunda. Cabe esse destaque especialmente se tratando de uma nova IP, em um governo que se iniciou no corrente ano, com um horizonte temporal curto para realizar a mobilização e organização dos Fóruns.

No entanto, ressaltou-se como um desafio o aprimoramento da mobilização para ampliar a participação e representação dos segmentos da sociedade civil, em especial dos movimentos sociais. Ao lado disso, embora significativo no âmbito da participação social, para além do número de participantes, caberia a análise dos movimentos, associações e organizações e os segmentos que representam. Neste sentido, tão somente

pode-se apontar que houve uma diversidade de entidades participantes, incluindo representantes de lutas sociais históricas.

Diante do período da elaboração da monografia sobrepor-se à realização dos Fóruns Regionais, ressalta-se como limite desta pesquisa a impossibilidade de análise qualitativa dos participantes e aspectos relativos à qualidade dos processos participativos e deliberativos. Assim, tem-se como possíveis frentes de pesquisas futuras a análise de maneira mais minuciosa do perfil dos participantes dos Fóruns, os segmentos representados, suas motivações para a participação, o efeito gerado pela mobilização e a qualidade da participação.

Em relação à mobilização e participação dos atores sociais e aos participantes, a discussão efetuada indica alguns desafios para os Fóruns. Destacou-se que seu desenho é inclusivo ao permitir a livre entrada. Contudo, a simples abertura do Fórum Regional à participação de todos indivíduos não garante a ampla inclusão política, sobretudo dos segmentos populares mais fragilizados. Embora a participação tenha sido bastante expressiva nas duas rodadas em relação ao número de participantes e segmentos sociais envolvidos, nas edições seguintes pode ser intensificada a mobilização social.

Sobre as instâncias de representação criadas, é importante salientar que a mesma é construída no processo e a partir da participação. Vale destacar, na reformulação do Cedes, a busca por superar a lacuna de participação da sociedade civil que existia nas gestões passadas. Conforme mencionado no Capítulo 4, haviam 36 membros da sociedade civil que eram selecionados através de indicação. Embora a inclusão política possa ser ainda um aspecto a se pensar na representação do conselho, não se pode negar que é um grande avanço a ampliação do número de representantes da sociedade civil para 100 membros eleitos, havendo abertura à qualquer cidadão que queira participar do processo.

A variável “temas de deliberação” permite inferir que há um potencial democratizante e inclusivo no desenho dos Fóruns na medida em que os temas podem ser propostos por qualquer grupo ou pessoa através dos formulários enviados anteriormente à data da segunda rodada. Presencialmente, pode-se dizer que o enquadramento dos temas é parcialmente livre, uma vez que o curto tempo de fala dado aos participantes para propor pautas não permite que estes entrem em muitos detalhes. Assim, é dado um maior valor aos problemas e demandas levantados anteriormente. Os temas discutidos são os temas relativos aos eixos levados em cada formulário e eventualmente propostos pelos participantes presentes nas salas, portanto, a pauta de discussão é colocada pela sociedade.

Em relação ao objetivo e resultado das discussões, foi colocado que para além de gerar o diagnóstico territorial e eleger os membros do Complete, as deliberações culminam na etapa devolutiva, prevista como a próxima etapa dos Fóruns Regionais, na

qual serão dadas respostas aos cidadãos sobre os temas e propostas discutidas nos grupos temáticos. Além disso, conforme ressaltado pela gestora entrevistada, tudo que é discutido servirá posteriormente de insumo para direcionar o planejamento e ações das secretarias, o que permite inferir que o objetivo e resultado das discussões ultrapassa o momento dos Fóruns Regionais e vem a compor e contribuir com um cenário macroinstitucional.

O processo de deliberação, quinta variável analisada, indicou a prevalência da lógica participativa-deliberativa e de construção coletiva em relação ao funcionamento. Pode-se indicar isso uma vez que discussões são conduzidas de maneira livre pelos mediadores, de forma que não havia regras explícitas para a condução dos debates além da necessidade de se chegar ao objetivo final, que era listagem de dez prioridades para o território em cada eixo.

Em relação à pergunta “os atores sociais desfavorecidos são incluídos no debate?” inferiu-se que apenas a existência de um espaço que possibilite a participação dos cidadãos e que seja aberto e de livre acesso aos cidadãos é insuficiente para promover a inclusão de atores sociais desfavorecidos no debate. De fato, a possibilidade de dar voz a tais grupos representa um grande avanço para a democratização da gestão pública. Ainda assim, alguns aspectos relevantes podem ainda ser considerados para que uma inclusão ainda maior se efetive. Os exemplos dados são a presença de atores com deficiência no Fórum observado e a falta de mecanismos que promovessem acessibilidade, e o maior poder dado às pautas enviadas via formulário, que acaba por excluir, por exemplo, em pessoas analfabetas ou com dificuldades na escrita. Portanto, podem ser adotados mais mecanismos para ampliar a inclusão de atores desfavorecidos não só no acesso aos Fóruns, mas também na proposição de pautas e nos debates em si.

Em relação ao empoderamento, os Fóruns, ao menos nas duas rodadas iniciais que ocorreram, de acordo com a concepção de Fung (2004), não podem ser considerados empoderados, uma vez que são consultivos, e não deliberativos. Mas, conforme os entrevistados, a intenção era que as etapas iniciais fossem de fato para fins de consulta, para que após a internalização das demandas levantadas houvesse um estudo de viabilidade para sua implementação, e nesse sentido haveria um empoderamento dos Fóruns. Como a intenção é que o resultado dos Fóruns influencie no PPAG e PMDI, outra possível frente de pesquisa seria a avaliação de como os Fóruns Regionais afetaram tais instrumentos, ou se houve de fato empoderamento nesse sentido. A perspectiva futura ressaltada pelos entrevistados é, no entanto, de que os Fóruns se tornem empoderados conforme o processo se consolide, o que poderá propiciar uma gestão mais próxima da população e um maior envolvimento desta na gestão pública.

Em relação ao monitoramento dos Fóruns, o coordenador estadual relatou que será feito por meio da etapa subsequente devolutiva e da internet, através do site dos

Fóruns e das redes sociais, ao serem disponibilizadas as informações de forma pública para a população. No decreto, é uma diretriz explícita dos Fóruns garantia do direito à transparência nas ações públicas e das informações da administração estadual e ampliar os mecanismos de controle social, mas não há clareza sobre como isso será feito.

A resposta a ser dada à população, conforme mencionado em outras seções anteriores, é sempre ressaltada pelos entrevistados como uma maneira de gerar transparência e monitoramento ao processo, uma vez que a população conseguirá, através dessas rodadas posteriores que estão previstas, acompanhar o encaminhamento de suas demandas. Interessante ressaltar que a ideia prevalente é que as instâncias de representação geradas pelos Fóruns serão, também, um canal de monitoramento e transparência.

Por fim, tem-se que uma perspectiva unânime entre os entrevistados de consolidação dos Fóruns para além das etapas primárias realizadas em 2015, demonstrando uma visão dos agentes governamentais de continuidade e iteração do processo.

As sete variáveis analisadas, conforme se mostrou, permitiram conclusões diversas, por vezes incompletas e por vezes mais evidentes acerca do potencial inclusivo e democratizante dos Fóruns Regionais. Enquanto alguns pontos apontaram grandes avanços nesse sentido, outros pontos ainda se demonstraram preliminares. Conforme dito exaustivamente, a experiência está sendo construída e se moldando conforme se desenvolve. Para além disso, deve-se considerar a dimensão inovadora e a quebra de paradigma que de uma gestão pública eminentemente tecnocrática em Minas Gerais em direção a uma gestão mais democrática, inclusiva e participativa.

Portanto, pode-se dizer que os Fóruns, em suas fases iniciais, demonstraram-se como uma experiência bem sucedida de participação social no estado, principalmente demonstrado pelo número de participantes e segmentos representados, bem como pela priorização política do processo. Nesse sentido, o mote “Ouvir para Governar” se efetivou, dado que os cidadãos puderam livremente apresentar suas demandas, propostas e questões à gestão estadual. O processo, agora, deve ser aprimorado para que as dimensões de inclusão política propiciem a inclusão social, se evidenciem mais e se efetivem nas políticas públicas, sobretudo porque, conforme ressaltado neste trabalho, o estado de Minas Gerais é marcado por profundas desigualdades históricas sociais e regionais. Nesse sentido, entende-se a criação de uma instituição participativa forte, inclusiva e democrática como um canal efetivo para apontar soluções e caminhos na superação dessa desigualdade.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, D; CUNHA, E S. M. A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes. In: PIRES, R. R. C. (org) **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil**. Brasília: IPEA, 2011. p.109-125

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS (ALMG). **Assembleia realiza audiências para debater PPAG 2016-2019**. Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2015a. Disponível em:

<http://www.almg.gov.br/acompanhe/noticias/arquivos/2015/10/23_release_audiencias_ppag.html>. Acesso em: 24 out. 2015.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS (ALMG). **Participação Direta no Legislativo**. Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2015b. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/consulte/publicacoes_assembleia/cartilhas_manuais/arquivos/pdfs/comissao_participacao_popular/comissao.pdf>. Acesso em: 24 out. 2015.

AVRITZER, L. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, R. R. (Org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Vol. 7. Brasília: Ipea, 2011. p. 13-25.

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

_____. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 561-592.

_____. Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. Rio de Janeiro: Ipea. (Texto para Discussão, n. 1739), 2012. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/td_1739.pdf> Acesso em 20 out. 2015.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BOHMAN, J. O que é deliberação pública? Uma abordagem dialógica. In: MARQUES, Ângela C. S. **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009. p. 109-142.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 5 nov. 2015.

BRASIL, F. P. D. A participação cidadã nas políticas sociais e na gestão de programas e projetos: potenciais e desafios. In: FAHEL, M; NEVES, J. A. B. (orgs). **Gestão e avaliação de políticas sociais no Brasil**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2007.

BRASIL, F. P. D; CARNEIRO, R; TEIXEIRA, L. M. G. Democracia e inclusão: novos marcos para o planejamento e as políticas urbanas no âmbito local a partir da Constituição Federal de 1988. In: **Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho: o êxito da experiência mineira no tripé ensino, pesquisa e extensão**. Curitiba: Editora Prismas, 2014, p. 83-110.

BRITO, R. S. N. A. Aspectos da Governança da Estratégia no Estado de Minas Gerais. Monografia (Curso Superior em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte. Orientador: Mauro César da Silveira, 2014.

CARNEIRO, R; BRASIL, F. P. D. Controle social e as novas instituições participativas: um panorama do caso brasileiro pós-1988. In: **CONGRESO INTERNACIONAL EN GOBIERNO, ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS**, 5. 2014, Madri. V Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. Madri: GIGAPP / INAP, 2014a.

_____. Democracia e desenhos institucionais participativos nas políticas urbanas: exame da experiência brasileira contemporânea. In: **Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho: o êxito da experiência mineira no tripé ensino, pesquisa e extensão**. Curitiba: Editora Prismas, 2014b, p. 111-138.

_____. Gestão pública no Brasil do Século XXI: tendências reformistas e o desafio da profissionalização. In: FIOCRUZ. **Brasil Saúde Amanhã: população, economia e gestão**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2015. (no prelo)

COHEN, J; ARATO, A. **Civil Society and Political Theory**. Cambridge: Mit Press, 1992.

COLARES, M. C. P. Democracia, planejamento governamental e accountability: um estudo sobre a participação social, através do Legislativo, em Minas Gerais. Monografia (Especialização em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte. Orientadora: Flávia Brasil, 2010.

COLIGAÇÃO MINAS PARA A MUDANÇA. **Programa de Governo Fernando Pimentel 2015-2018**. Ago. 2014.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). **Controle social – conselhos municipais e controle social**. Disponível em: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/controlesocial/ConselhosMunicipaiseControleSocial.asp>. Acesso em 19 out. de 2015

CORTES, S. V. *Prefácio*. In: **Participação política no Brasil: Ações Coletivas e Interfaces Socioestatais**. Org: ROMÃO, W. M.; MARTELLI, C. G. G.; PIRES, V. 1. ed. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2014. p. 17-21.

CRUXÊN, I. A. et al. Para além das regras e resultados: uma análise dos fatores que influenciam o desenho institucional de conferências nacionais. In: ROMÃO, W.; MARTELLI, C. G. G.; PIRES, V (Org). **Participação Política no Brasil: ação coletiva e Interfaces Socioestatais**. Editora UNESP. São Paulo, 2014. Pp: 147-174.

DAGNINO, E. Sociedade civil e Espaços Públicos no Brasil. In: Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002a. p.9-15.

_____. Sociedade Civil, Espaços Públicos e construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, Evelina (Org). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002b. p.279-303.

DAHL, Robert. **Sobre a Democracia**. Brasília: Editora UNB, 2001.

FARIA, C. F.; RIBEIRO, U. C. Desenho Institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In: **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Vol. 7. Org. Roberto Rocha Pires: Ipea, 2011. p. 125-135.

FARIA, C. F. O processo decisório do Orçamento Participativo no Rio Grande do Sul: da deliberação pública à representação política. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana. (Org). **Democracia, sociedade e participação**. Chapecó: Argos, 2007, v.1. p. 353-363.

FUNG, A; WRIGHT, E. O. Thinking about Empowered Participatory Governance. In: FUNG, A.; WRIGHT, E. O. (Ed.). **Deepening democracy: institutional innovations in empowered participatory governance**. London, New York: Verso, 2003. p. 3-42. Disponível em: <<https://www.ssc.wisc.edu/~wright/Deepening.pdf>>. Acesso em: 29 ago. 2015

FUNG, A. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências. In: COELHO, V S. et al. **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil**. São Paulo: Editora 34, 2004. p. 173-209.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Perfil dos Estados e Municípios Brasileiros, 2014**. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv94541.pdf>>. Acesso em 19 out. 2015

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. ESTADIC. **Perfil dos Estados Brasileiros 2013**. Rio de Janeiro: IBGE, 2014. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Estados/2013/estadic2013.pdf>. Acesso em 2 nov. 2015.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. ESTADIC. **Perfil dos Estados Brasileiros 2012**. Rio de Janeiro: IBGE, 2013. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Estados/2012/estadic2012.pdf>. Acesso em 2 nov. 2015.

JUNQUEIRA, L. M. V. A incorporação da Participação Social no Ciclo Orçamentário através da construção e revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental do Estado de Minas Gerais. Monografia (Especialização em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte. Orientadora: Flávia Brasil, 2014.

JUNQUEIRA, L. M. V.; CARNEIRO, R.; BRASIL, F. P. D. Orçamento público e participação social: uma análise da experiência do legislativo do estado de Minas Gerais / Brasil na construção do plano plurianual de ação governamental (PPAG). **Anais do Congresso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP-IUIOG**. Centro de ciencias humanas y sociales. Consejo superior de investigaciones científicas. (MADRID, ESPAÑA) del 29 septiembre al 02 octubre de 2015.

LADEIRA, L. C. A lacuna da participação democrática no modelo de gerenciamento estratégico do governo do Estado de Minas Gerais. Monografia (Curso Superior em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte. Orientadora: Flávia Brasil, 2008.

LEVY, C. Sociedade política como elemento central na relação entre movimentos sociais e governos: o caso do Partido dos Trabalhadores. In: ROMÃO, W.; MARTELLI, C. G. G.; PIRES, V (Org). **Participação Política no Brasil: ação coletiva e Interfaces Socioestatais**. São Paulo: UNESP, 2014. p. 43-64.

LOPES, A.; MENDES, P. S. **Cenário e perspectivas da participação social em MG**. Mestrado em Administração Pública/Fundação João Pinheiro, 2015. (Não editado).

MINAS GERAIS. **Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989**. 16. ed. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2015.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 46.774, de 9 de junho de 2015**. Institui os Fóruns Regionais de Governo e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=46774&comp=&ano=2015>>. Acesso em 08 out. 2015.

MINAS GERAIS. **Do Choque de gestão à Gestão para Cidadania - 10 Anos de Desenvolvimento em Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. 328 p. Disponível em: <http://www.planejamento.mg.gov.br/images/documentos/Livro_de_Minis_VF.pdf>. Acesso em: 18 out. 2015.

MINAS GERAIS. **Lei Delegada nº 112 de 25 de janeiro de 2007**. Dispõe sobre a organização e estrutura da administração pública e dá outras providências. Disponível em: <

<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LDL&num=112&ano=2007>> Acesso em 21 out. 2015.

MINAS GERAIS. **Lei 21.693 de 26 de março de 2015**. Altera a Lei Delegada nº 179, de 1º de janeiro de 2011, que dispõe sobre a organização básica e a estrutura da Administração Pública do Poder Executivo do Estado, e a Lei Delegada nº 180, de 20 de janeiro de 2011, que dispõe sobre a estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LEI&num=21693&comp=&ano=2015&texto=original>>. Acesso em 21 out. 2015.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania. **Minas Gerais Vai Criar o Conselho Estadual de Cidadania LGBT**. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.mg.gov.br/index.php/component/gmg/story/2533-minas-gerais-vai-criar-o-conselho-estadual-de-cidadania-lgbt>> Acesso em: 21 out. 2015.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal e novas poliarquias*. **Lua Nova**. São Paulo. n. 44, 1998. p. 27-54. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451998000200003>. Acesso em 09 dez. 2015.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública**. 8. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

PINTO, G. N. F. N. *Conselhos Estaduais em Minas Gerais: Características institucionais e funcionamento no período 2005-2007*. Monografia (Curso Superior em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte. Orientadora: Telma Maria Gonçalves Menicucci, 2007.

PIRES, R. R. C. *Participação cidadã e planejamento governamental: um equilíbrio possível? Reflexões sobre o orçamento participativo de Belo Horizonte*. **Pensar BH/ Política Social**. Belo Horizonte. n. 24, nov. 2009. pp. 10-13.

PIRES, R. R. et al. *Instituições Participativas e Políticas Públicas no Brasil: Características e Evolução nas Últimas Décadas*. In: CARDOSO JUNIOR, J. C. IPEA. **Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília: IPEA, 2010. p. 565-588.

PIRES, V; MARTINS, L. J. *Orçamento Participativo (OP) após vinte anos de experiências no Brasil: mais qualidade na gestão orçamentária municipal?* **Revista Capital Científico**. Guarapuava-PR. v.9, n.2, jul./dez. 2011. Disponível em: <<http://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/124613/ISSN2177-4153-2011-09-02-05.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em 15 out. 2015.

PIRES, R. R. C; VAZ, A. C. N. Para além da participação: interfaces socioestatais no governo federal. **Lua Nova**. São Paulo. v. 93, 2014. p. 61-91.

POGREBINSCHI, T; SANTOS, F. Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso. **Dados - Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 54, n. 3, 2011. p. 259-305.

ROCHA, E. A Constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios. In: VAZ, F.V.; MUSSE, J.S; SANTOS, R.F (Coord). **20 anos da Constituição Cidadã: avaliação e desafios da seguridade social**. Brasília: ANFIP, 2008. Disponível em: http://www2.anfip.org.br/publicacoes/livros/inclides/livros/arqs-pdfs/Livro_da_20_anos_Constituicao72dpi.pdf> Acesso em 20 out. 2015.

SANTOS, B. V; AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39-83.

SANTOS, E; BAQUERO, M. Democracia e capital social na américa latina: uma análise comparativa. **Revista de Sociologia Política**. n.28, 2007. p. 221-234. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782007000100014>. Acesso em: 01 ago. 2015.

SECRETARIA GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Conferências Nacionais**. Disponível em: <http://www.secretariageral.gov.br/participacao-social/conferencias>>. Acesso em 20 out. 2015.

SCHUMPETER, J.A. **Capitalismo, socialismo, e democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SILVEIRA, M. C. **Processo de formulação da estratégia**: um estudo de caso longitudinal sobre o processo de construção das estratégias do Governo de Minas Gerais entre 1995-2011. Tese (Doutorado). Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2013. 355p.

VITALE, D. **Democracia direta e poder local: a experiência brasileira do Orçamento Participativo**. In: COELHO, V S. et al. **Participação e deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil. São Paulo: Editora 34, 2004. p. 239-254.

WARREN, M. What can democratic participation mean today? **Political Theory**. v. 30, n.5, 2002. p: 677-701.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. 4. ed. Brasília: Editora UNB, v.1, 2009.

APÊNDICES

APÊNDICE A - Roteiro de entrevista semiestruturada – Entrevista ao Secretário Adjunto - Seplag (MG)

- Por quê foram criados os Fóruns Regionais?
- Como foi o processo de concepção dos Fóruns?
- Quais as bases para a concepção dos Fóruns e do Decreto 46.774?
- Como se espera que o Fórum possa afetar o planejamento e as políticas públicas do estado?
- Quais as expectativas em relação à programação e prática dos Fóruns nos próximos anos?
- Qual o papel do Complete e do Colegiado? Qual a relação entre eles?

APÊNDICE B - Roteiro de entrevista semiestruturada – Entrevista ao Coordenador Estadual e à Coordenadora Executiva – Segov (MG)

- Por quê foram criados os Fóruns Regionais?
- Como foi o processo de concepção dos Fóruns? Quais atores e grupos foram envolvidos no processo?
- Quais as bases para a concepção dos Fóruns e do Decreto 46.774?
- Quais as bases para a metodologia dos Fóruns?
- Como a participação e a deliberação foram pensadas dentro da concepção do Fórum? (Em que momento, por que meios, de que forma?)
- Em linhas gerais, que tipo de demanda tem aparecido nos Formulários e nos Fóruns?
- Como se espera que o Fórum possa afetar o planejamento e as políticas públicas do Estado?
- Os Fóruns afetarão o PMDI, o PPAG, ou ao menos há previsão para que afetem o planejamento estadual?
- Como se espera que o Fórum possa afetar o planejamento e as políticas públicas do estado?
- Quais as expectativas em relação à programação e prática dos Fóruns nos próximos anos?
- Qual o papel do COMPLETE e do Colegiado? Qual a relação entre eles?
- Qual o papel da Segov na concepção, coordenação e implementação dos Fóruns?
- Como você vê a participação dos diferentes públicos e segmentos da sociedade nos Fóruns? Há diferença de participação e público na 1ª e 2ª rodada? Como os participantes tem sido mobilizados?

- Como as outras instâncias de participação popular interagem com os Fóruns?
- De que forma a criação dos Fóruns representa uma mudança de paradigma para a gestão do Estado?
- O que são as Agendas Públicas Territoriais institucionalizadas, que serão legitimadas nos instrumentos de planejamento do Estado através dos Fóruns? (art. 3º, inciso II, sobre os objetivos dos Fóruns)
- De acordo com o art. 2º do Decreto nº 46.774, de 09/06/2015, incisos III e V, são diretrizes dos Fóruns e garantir o direito à transparência nas ações públicas e das informações da administração estadual e ampliar os mecanismos de controle social. Como a transparência e o controle social estão ocorrendo?
- De acordo com o Art. 6º, § 2º: “O funcionamento, estrutura organizacional e participação nos Fóruns Regionais de Governo serão regulamentados por Resolução Conjunta da Segov, Seplag e Sedpac”. Essa Resolução já foi elaborada e está disponível?

APÊNDICE C - Roteiro de entrevista semiestruturada – Entrevista à Gestora– Seplag (MG)

- Por quê foram criados os Fóruns Regionais?
- Como foi o processo de concepção dos Fóruns?
- Quais atores e grupos foram envolvidos no processo?
- Quais são as bases da metodologia dos Fóruns?
- Como se espera que o Fórum possa afetar o planejamento e as políticas públicas do Estado?
- Como a participação e a deliberação foram pensadas dentro da concepção do Fórum? (Em que momento, por que meios, de que forma?)
- Quais as expectativas em relação à programação e prática Fóruns nos próximos anos?
- Qual a o papel do COMPLETE e do Colegiado? Qual a relação entre eles?
- Qual o papel da Secretaria na concepção, coordenação e implementação dos Fóruns?
- Como você vê a participação dos diferentes públicos e segmentos da sociedade nos Fóruns? Há diferença de participação e público na 1ª e 2ª rodada? Como os participantes tem sido mobilizados?
- De que forma a criação dos Fóruns representa uma mudança de paradigma para a gestão do estado?
- Como as outras instâncias de participação popular interagem com os Fóruns?
- Em linhas gerais, que tipo de demanda tem aparecido nos Formulários? Como as demandas trazidas pela população serão tratadas?
- De que maneira a metodologia dos Fóruns favorece a inclusão social?

- Como foi formada a equipe da Seplag para a concepção dos Fóruns? Existe uma estrutura organizacional dentro da Seplag para coordenar os Fóruns?
- Qual a frequência das reuniões dos fóruns e qual são as fases do fóruns? Assim, por frequência eu quero falar, com que frequência estão acontecendo essas reuniões e qual a previsão de frequência das próximas reuniões que vão ser convocadas no futuro?
- De que forma os membros do Complete e Cedes são eleitos?
- Como as pautas são colocadas?
- Qual o objetivo da deliberação e qual resultado das deliberações?

APÊNDICE D - Roteiro de entrevista semiestruturada – Entrevista à Assessora– Seplag (MG)

- Como se espera que o Fórum possa afetar o planejamento e as políticas públicas do Estado?
- Quais as expectativas em relação à programação e prática Fóruns nos próximos anos?
- Qual o papel da Secretaria na concepção, coordenação e implementação dos Fóruns?
- De que forma a criação dos Fóruns representa uma mudança de paradigma para a gestão do Estado?
- Como as outras instâncias de participação popular interagem com os Fóruns?
- Como você vê a participação dos diferentes públicos e segmentos da sociedade nos Fóruns? Há diferença de participação e público na 1ª e 2ª rodada? Como os participantes tem sido mobilizados?
- Em linhas gerais, que tipo de demanda tem aparecido nos Formulários? Como as demandas trazidas pela população serão tratadas?
- Como se dá a representação nos Fóruns?
- Quais são os critérios para eleição dos membros do Cedes?
- Quais são os temas discutidos? Como se dá o enquadramento dos temas? Quem pode propor as pautas? Como as pautas são colocadas? Qual o objetivo da deliberação?
- Como as discussões são organizadas? Quem conduz as discussões? Existem regras para a condução das discussões? Os atores sociais desfavorecidos são incluídos no debate?
- As pessoas que falam as demandas na plenária são necessariamente suplentes do Complete?
- Qual a proporcionalidade entre participantes do governo e sociedade civil?

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

4 - DETALHAMENTO DO PROBLEMA / NECESSIDADE

Nº EIXO - ÁRE	DESCRIÇÃO	POPUL AÇÃO BENEFI CIADA /	MUNICÍPIO

ASSINATURA DO RESPONSÁVEL _____

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

www.forunsregionais.mg.gov.br



5 - ASSINANTES DO FORMULÁRIO

NOME COMPLETO	E-MAIL/FACEBOOK	TELEFONE	MUNICÍP ID	RG	ASSI MAT

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

